Rapport du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau

Canada

RAPPORT DU

COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE VERSEMENT

DE LA SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU

Mars 1985

WINNIPEG

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue T 22-66/1985F
ISBN 0-660-91464-6

au Canada: 10,00 $
à l'étranger: 12,00 $

Prix sujet à changement sans préavis

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Committee of Inquiry on Crow Benefit Payment / Comité d'enquête sur versement de subvention du Nid-de-Corbeau

303 - 1 Wesley Avenue
(at Main Street South)
Winnipeg, Manitoba R3C 4C6

L'Honorable Don Mazankowski, C.P., député
Ministre des Transports
Ottawa (Ontario)
K1A ON5

Le 29 mars 1985

Monsieur le Ministre,

Nous avons le plaisir de vous présenter ci-joint le Rapport du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau.

Comme l'exigeait l'article 62 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, nous avons recommandé le mode de versement qui, à notre avis, était "le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada." Nous avons terminé nos travaux et nous vous présentons notre rapport avant l'échéance du 31 mars 1985.

Les questions que nous avons étudiées sont complexes, et il y a des groupements qui ont des opinions fermes sur elles. Nous prévoyons donc que le Fonds d'indemnisation du transport du grain que nous recommandons soulèvera une controverse, même s'il présente les avantages des divers modes envisagés et peu de leurs désavantages.

Le Comité serait heureux d'avoir l'occasion de vous rencontrer et de rencontrer les autres députés fédéraux quand cela vous conviendra pour discuter de ces questions.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, nos sentiments très respectueux.

Le Président,

Gordon C. Hall

Fred Anderson

André Raynauld

Doug Stow

Syd Williams

Canada

A committee established under section 62 of the Western Grain Transportation Act to make recommendations pertaining to the method of payment in respect of grain transportation that would be most conducive to agricultural development in Canada.

Un comité établit sous la section 62 de La loi sur le transport du grain de L'Ouest pour faire des recommendations sur la mode de versement pour le transport du grain le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux

Liste des figures

Remerciements

RÉSUMÉ DU RAPPORT

CHAPITRE I LE COMITÉ D'ENQUÊTE: HISTORIQUE, CRÉATION, MANDAT, CRITÈRES ET MÉTHODE DE TRAVAIL

1. Origine du Comité 1
2. La question du versement de la subvention du Nid-de-Corbeau" 2
3. Création du comité d'enquête 5
4. Méthode de travail 7
5. Mandat du Comité 8
6. Interprétation des attributions et du mandat du Comité
   a) Les critères du mandat 11
   b) Le mandat défini dans la LTGO 15
7. Interprétation de la "subvention du Nid-de-Corbeau 16
8. Étude rétrospective des coûts et avantages 17
9. Répercussions agricoles 19
10. Conclusions 20

CHAPITRE II DISCUSSION DES SOLUTIONS

1. Introduction 21
2. Opinions exprimées au Comité 23
3. Solution du "versement aux chemins de fer"
   a) Subvention du Nid-de-Corbeau, une subvention au transport 24
   b) Conséquences non désirables des autres solutions que le versement aux chemins de fer sur le développement 26
   c) Répercussions sur l'efficacité du transport et de la manutention du grain 28
   d) Faisabilité administrative 29
   e) Responsabilité des chemins de fer 30
4. Solutions du "versement au producteur" 30
   a) Argument de la neutralité en matière de ressources 31
   b) Argument du "tort" causé au bétail 32

c) Efficacité du système de transport et de manutention du grain 35
d) Faisabilité administrative 37
5. Opinions des gouvernements provinciaux de l'Ouest 38
6. Opinions de l'Est canadien 39
7. Opinions initiales du Comité sur le débat 42

CHAPITRE III ÉVALUATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

1. Le contexte 45
2. Les retombées agricoles 47
3. La région des Prairies
a) La production agricole et le revenu net agricole 49
b) Observations du Comité sur les résultats de l'étude d'Agriculture Canada 53
c) Retombées agrotechniques 57
d) Retombées régionales et individuelles 60
4. Région de l'est du Canada 64
a) Le porc 65
b) Le boeuf 69
c) La volaille 70
5. Questions complémentaires
a) La capitalisation de la subvention 72
b) L'incidence sur les programmes fédéraux et provinciaux de stabilisation des prix des viandes rouges 74
c) L'incidence sur les relations commerciales internationales 76

CHAPITRE IV MANUTENTION ET TRANSPORT DES GRAINS

1. Considérations de la LTGO relatives à l'efficacité 79
2. Efficacité et tarification (tarifs réglementaires) 81
3. Historique du partage des frais de transport du grain 83
4. Accroissement de la rentabilité du réseau de transport et de manutention du grain 84
a) Augmentation de la rentabilité des chemins de fer 85
b) Augmentation de la rentabilité des activités d'élévation et de manutention 85
c) Augmentation de la rentabilité du camionnage du grain sur les routes principales 86
5. Fardeau de l'augmentation des frais de transport ferroviaire
a) Introduction 88
b) Répercussion de la LTGO sur les frais des producteurs 89
c) Fardeau financier des producteurs qui n'est pas attribuable à la LTGO 90
d) Frais de transport et de manutention du grain prévus en tenant compte de l'inflation 91

6. Répercussions différentes de l'augmentation des frais de transport ferroviaire 99
7. Conclusions 102

CHAPITRE V MODE DE PAIEMENT: PROPOSITIONS RELATIVES AUX VERSEMENTS AUX PRODUCTEURS

1. Introduction 107
2. Les options 108
3. Droits traditionnels 109
   a) Droits fondés sur les superficies ensemencées: proposition Gilson 110
   b) Mises en vente traditionnelles 114
   c) Propositions mixtes: superficies ensemencées et mises en vente 116
4. Détermination des mises en vente courantes 120
   a) Le fonds d'indemnisation du transport du grain à comparer aux paiements à l'acre 123
   b) Conséquences économiques 125
   c) Faisabilité administrative 129
   d) Autres avantages 130

CHAPITRE VI CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Introduction 134
2. Discussion sur les conclusions 138
3. Conclusions du comité et fonds d'indemnisation du transport du grain 150
4. Recommandations 155
5. Autres observations 157
6. Restrictions quant à l'efficacité du réseau de manutention et de transports du grain 158

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES:

1. Glossaire
2. Organismes ayant présenté des exposés au Comité
3. Études commandées par le Comité
4. Tableaux et figures statistiques
5. Ventes nettes de grain - mode de versement
6. Résumé de l'analyse de la faisabilité technique/administrative de la mise en pratique des possibilités qui consistent à verser la subvention aux producteurs en se fondant sur la superficie cultivée
7. Comparaisons entre les frais d'administration

TABLEAUX ET FIGURES STATISTIQUES

TABLEAU 1 NOMBRE DE SILOS-ÉLÉVATEURS PRIMAIRES ET DE POINTS DE LIVRAISON DANS L'OUEST DU CANADA 1956 À 1983

TABLEAU 2 HYPOTHÈSES ET RÉSULTATS TYPES D'AGRICULTURE CANADA VARIATIONS DU PRIX, DE LA PRODUCTION ET DES EXPORTATIONS DE GRAIN TABLEAU RÉCAPITULATIF

TABLEAU 3 HYPOTHÈSES ET RÉSULTATS TYPES D'AGRICULTURE CANADA VARIATIONS DE LA PRODUCTION ET DES PRIX DU BÉTAIL TABLEAU RÉCAPITULATIF

TABLEAU 4 VALEUR DES PRODUCTIONS VÉGÉTALE ET ANIMALE, OUEST DU CANADA

TABLEAU 5 REVENU AGRICOLE GLOBAL NET RÉALISÉ, OUEST DU CANADA

TABLEAU 6 DÉPENSES EN INTRANTS AGRICOLES, OUEST DU CANADA

TABLEAU 7 REVENU AGRICOLE NET MOYEN, OUEST DU CANADA

TABLEAU 8 VALEUR DE LA PRODUCTION ANIMALE, EST DU CANADA

TABLEAU 9 REVENU AGRICOLE NET GLOBAL, EST DU CANADA

TABLEAU 10 MISES EN MARCHÉ DE PORCS, PAR PROVINCE D'ORIGINE, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 (MILLIERS DE SUJETS)

TABLEAU 11 A. EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS DE PORC PAR RÉGION AU CANADA, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1983 (TONNES) B. EXPORTATIONS DE PORCS SUR PIED, PAR RÉGION AU CANADA, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1983 (MILLIERS DE SUJETS)

TABLEAU 12 PRIX DU PORC À EDMONTON ET TORONTO, TARIFS MARCHANDISES (VIANDES) ENTRE EDMONTON ET TORONTO, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 - PORCS D'INDICE 100 ($/100 lb)

TABLEAU 13 BOUVILLONS ET GÉNISSES ABATTUS DANS LES ÉTABLISSEMENTS SOUS INSPECTION FÉDÉRALE, OUEST ET EST CANADIENS, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 (MILLIERS DE SUJETS)

TABLEAU 14 PRIX DES BOUVILLONS D'ABATTAGE (A_1 et A_2) À TORONTO ET CALGARY, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 ($/100 lb)

TABLEAU 15 PRIX DE VENTE RÉELS ET PROJETÉS "À L'ENTREPÔT", AU POINT D'EXPÉDITION DE 1981-1982 À 1995-1996

TABLEAU 16 FRAIS DE TRANSPORT ET DE MANUTENTION ET PAIEMENT À L'ÉGARD DES GRAINS "RÉGLEMENTAIRES" CASE A: TAUX D'AUGMENTATION DE 3 %

TABLEAU 17 FRAIS DE TRANSPORT ET DE MANUTENTION ET PAIEMENT À L'ÉGARD DES GRAINS "RÉGLEMENTAIRES" CASE B: TAUX D'AUGMENTATION DE 5 %, SANS RÈGLE LIMITANT LA PART DES EXPÉDITEURS

TABLEAU 18 FRAIS DE TRANSPORT ET DE MANUTENTION ET PAIEMENT À L'ÉGARD DES GRAINS "RÉGLEMENTAIRES" CASE B: TAUX D'AUGMENTATION DE 5 %, AVEC RÈGLES LIMITANT LA PART DES EXPÉDITEURS POUR CHAQUE OPTION

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 IMPORTANCE DE LA SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU DANS LE COÛT, DÉPART FERME, DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION - UN TAUX D'INFLATION ANNUEL DE 3 % - L'EXPÉDITION ANNUELLE DE 31,5 MILLIONS DE TONNES

FIGURE 2 QUINTUPLES ET SEPTUPLES DES TAUX DE TRANSPORT DE RÉFÉRENCE APPLICABLES AUX DIVERSES DISTANCES EN VERTU DE LA LTGO

REMERCIEMENTS

Le Comité remercie de leur importante contribution les personnes et groupes nombreux qui l'ont épaulé tout au long de l'examen approfondi des questions complexes qui lui a été demandé de faire de même que tous ceux qui l'ont aidé à mieux comprendre la portée de ces questions.

La participation de certaines personnes mérite toutefois une mention spéciale; d'abord le Comité voudrait remercier son équipe pour sa disponibilité de tous les instants et notamment, M. Donald Leitch, son directeur exécutif et M. Robert Marshall, son directeur de la recherche dont les conseils professionnels et les idées ont considérablement influé sur les conclusions du Comité. Paul Robinson, Pauline Pele, Nina Kramer, Cynthia Letkemann ont participé à la prestation d'excellents services de soutien et se sont bien adaptés aux pressions qui leur ont été imposées, surtout vers la fin du très court délai prévu pour le travail du Comité.

Signalons aussi l'apport des experts-conseils qui ont étayé de leurs conseils judicieux les rapports rédigés au nom du Comité. Il convient aussi de reconnaître le dévouement des fonctionnaires, trop nombreux pour les nommer tous, des ministères des Transports et de l'Agriculture qui ont fourni aide et conseils et qui ont répondu aux demandes du Comité, en sus de leurs lourdes responsabilités et ce, souvent à pied levé et dans des délais impossibles.

Finalement, le Comité n'aurait pas pu remplir son mandat sans la collaboration des nombreux organismes à qui il a demandé des présentations, lesquelles ont été le reflet de leur dévouement aux secteurs du transport et de l'agriculture. Ce sont ces organismes, et plus précisément les personnes qui les constituent, qui seront appelés à relever les défis de l'avenir.

CHAPITRE I

LE COMITÉ D'ENQUÊTE

HISTORIQUE, CRÉATION, MANDAT, CRITÈRES ET MÉTHODE DE TRAVAIL

1. ORIGINE DU COMITÉ

En novembre 1983, après de longues consultations et un débat parlementaire, le Parlement du Canada adoptait le projet de loi C-155 ou Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO). Cette loi définissait le nouveau cadre de fonctionnement du réseau de transport du grain de l'Ouest, remplaçant ainsi les dispositions prises il y a 85 ans en vertu de la Convention du Nid-de-Corbeau.

Avant de déposer ce projet de loi au Parlement, le gouvernement avait procédé à de nombreuses consultations avec les principaux agriculteurs de l'Ouest, sous la directon de C. Gilson. Tout au long de ces consultations comme lors des débats parlementaires et discussioins sur le projet de loi, un consensus s'est dégagé sur plusieurs grandes questions ayant trait au transport du grain. Le projet de loi C-155 a été élaboré en fonction de ces consensus.

À cause de la complexité des questions à l'étude et de la divergence des vues exprimées lors des consultations et débats, le Parlement a accepté la recommandation Gilson suivant laquelle les nouvelles dispositions devraient faire l'objet d'une étude détaillée, en 1985-1986, alors que tous les résultats à moyen terme pourraient être mesurés et évalués avec plus de précision.

Il restait toutefois une question centrale, controversée, et particulièrement difficile à résoudre, celle de la méthode par laquelle les sommes engagées par l'État canadien pour le transport du grain de l'Ouest seraient versées.

2. LA QUESTION DU VERSEMENT DE LA SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU

De l'avis unanime des groupes qui ont participé à la consultation Gilson, les producteurs de grain de l'Ouest avaient le droit de continuer à recevoir une "subvention du Nid-de-Corbeau" semblable à celle qui leur avait auparavant été accordée, et le Parlement se rallia à cette manière de voir. L'unanimité s'est toutefois brisée lorsqu'est venu le moment de définir des mécanismes précis pour le déboursement de ces fonds.

Avant l'adoption de la LTGO, chaque producteur expédiant par chemin de fer, pour les vendre, les sortes de grain visées par la Loi recevait une subvention, en ce sens qu'il payait un taux de transport inférieur au coût réel du transport du grain au lieu d'exportation. C'est ce qu'on appelait "l'écart du Nid-de-Corbeau", la différence entre le coût entier du transport et le montant payé par le producteur. Les années où il expédiait plus de grain, le producteur recevait une subvention plus élevée; les années où les expéditions étaient plus faibles, la subvention était moins élevée.

Essentiellement, la LTGO prévoyait que la subvention reçue de cette façon par les producteurs de grain de l'Ouest en 1981-1982 devait leur être versée par le Trésor fédéral mais que, dans les limites des dispositions relatives à l'inflation et au "filet de protection" précisées dans la Loi, les producteurs devraient à l'avenir payer le plein montant de l'augmentation des

coûts pour les expéditions de grain équivalant aux expéditions de la campagne agricole de 1981-1982, soit 31,5 millions de tonnes. En outre, les producteurs devraient payer le coût entier des quantités supplémentaires de grain expédiées dans l'avenir.

La question était de savoir à qui et comment cette subvention devrait être versée?

Pendant les consultations et les débats et discussions au Parlement, deux options ont été étudiées.

La première voulait que la subvention soit versée directement aux compagnies de chemin de fer. Cette façon de procéder aurait l'avantage de protéger contre une forte augmentation immédiate des taux de transport applicables aux expéditions de grain inférieures au volume de 1981-1982, soit 31,5 millions de tonnes, et établirait clairement la responsabilité en ce qui a trait au rendement des compagnies de chemin de fer. En effet, si celles-ci ne parvenaient pas à améliorer leur efficacité et leur rendement, comme elles s'y sont engagées, le gouvernement serait en mesure de retenir les versements. Essentiellement, cette méthode maintenait le statut quo économique dans l'industrie du grain.

Le désavantage de cette option, c'est qu'elle faussait encore le prix du grain à la ferme, puisqu'à ce prix s'ajoutait le montant de la subvention au transport. Ce dérèglement du prix se faisait au désavantage des éleveurs de bétail et des autres fabricants de grain des Prairies. Il masquait le coût réel du transport pour les producteurs, les incitant à produire pour l'exportation les grains réglementaires, au détriment des autres activités agricoles.

La deuxième option étudiée pour le versement de la subvention voulait que les paiements soient faits directement aux producteurs. Les taux de transport seraient immédiatement majorés pour toutes les sortes de grain, mais la subvention du Nid-de-Corbeau viendrait dédommager, en partie du moins, les producteurs.

Les consultations amenèrent C. Gilson à recommander l'adoption d'un double système, comportant une augmentation progressive des versements aux producteurs, jusqu'à 81 pour cent de la part payée par l'État, et une baisse progressive des versements aux compagnies de chemin de fer, jusqu'à 19 pour cent. On soutenait que ce partage des fonds assurerait la responsabilité des compagnies de chemin de fer tout en offrant plusieurs des avantages de l'option "versements aux producteurs".

Selon la recommandation Gilson, toutefois, les subventions aux producteurs auraient été partagées, à l'acre, entre tous les propriétaires de terres propres à la culture des grains réglementaires. Ces terres comptant plusieurs milliers d'acres n'ayant habituellement pas été utilisés pour ce genre de production, la subvention aurait été "diluée", de sorte que les taux payés par ceux qui cultivaient et expédiaient réellement les sortes de grain visées par la Loi auraient été substantiellement majorés, beaucoup plus que le dédommagement qu'ils auraient reçus de l'État. La charge financière qu'entraînerait cette dilution du dédommagement risquait, disait-on, de nuire à la production du grain dans l'Ouest, à moins qu'on ne verse des sommes supplémentaires.

On a également soutenu que, si la subvention était versée aux propriétaires de terres non consacrées à la production des grains réglementaires, les non-producteurs de grain -- ceux qui cultivent la pomme de terre ou la betterave à sucre, par exemple --

tireraient injustement profit de la subvention. En outre, on faisait valoir que les éleveurs de bétail de l'Ouest bénéficieraient d'une "double subvention" puisque, en plus de payer moins cher le grain de provende, ils recevraient la subvention du Nid-de-Corbeau du gouvernement.

Étant donné ces arguments et points de vue contradictoires, le Parlement décida, en adoptant la LTGO, que la subvention serait versée directement aux compagnies de chemin de fer.

Mais en même temps, et toujours en raison des divergences de vue de ceux qui ont participé au débat, la Loi exigea la création d'un comité d'enquête chargé de faire des recommandations sur le mode de versement de la subvention le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada et l'amélioration du réseau de transport du grain, dans l'intérêt de l'agriculture de l'Ouest et de l'ensemble du pays.

3. CRÉATION DU COMITÉ D'ENQUÊTE

Le Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau a donc été constitué, en application de l'article 62 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, qui précise que:

> (2) Au plus tard le 1er avril 1984, le gouverneur en conseil doit constituer un comité composé d'au moins trois et d'au plus cinq experts dans les domaines touchés par la présente loi, représentant les divers intérêts régionaux.

(3) Le comité étudie toutes les questions afférentes, à son avis, au mode de versement pour le transport du grain le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada.

(4) Le comité a, pour l'exécution de ses fonctions, les pouvoirs que détient un commissaire en vertu de la partie I de la Loi sur les enquêtes et peut, à cette fin, s'adjoindre le personnel - experts, professionnels - qu'il estime indiqué aux taux de rémunération approuvés par le Conseil du Trésor.

(5) Le Comité doit, au plus tard le 31 mars 1985, présenter au ministre un rapport contenant ses recommandations sur le mode de versement visé au paragraphe (3); le ministre fait déposer le rapport devant le Parlement dans les quinze premiers jours de séance de l'une ou l'autre chambre suivant sa réception.

Le 24 avril 1984, un décret du conseil constituait le Comité composé de cinq membres, sous la présidence du juge Gordon C. Hall, de la Cour d'appel du Manitoba. Les autres membres étaient:

Fred Anderson, de Regina (Saskatchewan),
André Raynauld, de Montréal (Québec),
Douglas Stow, de Graysville (Manitoba), et
Syd Williams, d'Ottawa (Ontario).

4. MÉTHODE DE TRAVAIL

Le Comité amorça ses délibérations en mai 1984 et retint les services d'un directeur exécutif et d'un directeur de la recherche. Il écrivit aux coopératives céréalières, aux groupes agricoles, aux compagnies de chemin de fer et à d'autres organisations qui avaient participé aux discussions avant l'adoption de la LTGO, pour leur demander ce qu'ils pensaient du mode de versement de la subvention. Il reçu les premières réponses en juin mais continua d'accepter les mémoires jusqu'à la fin de l'année 1984.

Le Comité demanda également à chaque gouvernement provincial s'il souhaitait exprimer ses vues sur le mode de versement de la subvention. Sept gouvernements provinciaux ont répondu et exposé par écrit leur position.

Quelque 38 organisations ont présenté, au total, 60 mémoires ou exposés au Comité. Plusieurs organisations ont saisi l'occasion de présenter une première réponse, qu'ils ont fait suivre, plus tard, d'un mémoire supplémentaire ou plus détaillé.

En septembre 1984, le Comité entreprit une série de réunions de consultations avec plusieurs des organisations qui lui avaient présenté des mémoires. Certaines de ces organisations avaient demandé d'être entendues par le Comité; d'autres avaient précisé qu'elles entreprenaient des recherches sur le sujet et souhaitaient en présenter officiellement les résultats au Comité. Dans certains cas, c'est le Comité même qui a demandé aux organisations de les rencontrer afin d'obtenir des précisions ou des détails sur les documents qu'elles lui avaient soumis. Ces réunions de consultation se sont poursuivies jusqu'en février 1985.

Certains groupes et gouvernements provinciaux avec lesquels le Comité avait communiqué ont répondu qu'ils ne désiraient pas de réunion officielle, considérant que les mémoires qu'ils avaient présentés décrivaient adéquatement leur point de vue.

Parmi les organisations qui ont présenté des mémoires et rencontré le Comité, on trouve des groupes agricoles, coopératives céréalières, organisations regroupant des producteurs, organisations régionales ou nationales du secteur agricole et gouvernements provinciaux, de même que les deux compagnies nationales de chemin de fer. Les mémoires présentés par ces organisations et le temps qu'elles ont consacré au Comité ont beaucoup aidé celui-ci à comprendre et à évaluer, sous tous leurs aspects, les questions à l'étude.

En mai 1984, le Comité a commencé à élaborer un programme de recherche et a commandé différentes études, dont on trouvera la liste à l'Annexe 3.

5. MANDAT DU COMITÉ

Au mandat prévu dans la Loi, le ministère des Transports ajouta les paramètres suivants, qu'il transmit au Comité, pour sa gouverne.

(1) Critères

Le Comité étudiera la question et fera des recommandations au sujet des bénéficiaires des fonds de l'État, prévus par la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, et du mode d'affectation de ces fonds. En faisant ses recommandations, il

devrait envisager les critères suivants pour évaluer les diverses possibilités qui ont été proposées ou qui pourraient l'être en ce qui a trait au mode de versement.

a) Neutralité en matière de ressources

Le mode de versement ne devrait pas empêcher les forces du marché de contribuer à déterminer les schémas de production et de commercialisation dans l'agriculture canadienne.

b) Équité

Le mode de versement devrait faire en sorte que les fonds de l'État soient distribués d'une façon équitable, tant pour ce qui est des bénéficiaires eux-mêmes qu'en ce qui touche leur part de ces fonds.

c) Efficacité

Le mode de versement ne devrait pas empêcher les tarifs de transport de promouvoir la bonne utilisation du réseau de transport et de manutention du grain.

d) Faisabilité administrative

Le mode de versement devrait être relativement simple, et facile à mettre en pratique moyennant des frais d'administration raisonnables.

(2) Répercussions agricoles

Le Comté, en évaluant les modes de versement possibles, devrait notamment tenir compte des facteurs suivants:

a) L'incidence de chacun sur les tarifs et les frets nets que les expéditeurs de grain assujetti aux tarifs réglementaires devraient payer de leur poche.

b) Les répercussions de chacun sur les prix réels du grain au sortir de la ferme, tant dans l'Ouest que dans l'Est du Canada.

c) Les répercussions de chacun, tant sur la production agricole de l'Ouest que sur celle de l'Est, par suite de l'évolution précitée des prix au sortir de la ferme, y compris sur des secteurs comme la production et la commercialisation du grain, l'élevage et la commercialisation du bétail, ainsi que la transformation secondaire des produits agricoles.

d) L'incidence de chacun sur des apports considérables utilisés dans l'agriculture nationale, que laissent supposer les changements prévus en matière de production, de commercialisation, ou de transformation ou conditionnement.

e) Les conséquences de chacun sur les revenus agricoles nationaux et régionaux, pour l'ensemble des agriculteurs aussi bien que (si possible) pour chacun d'eux.

f) Les aspects administratifs (complexité ou simplicité, selon le cas) et les frais d'application de chacun.

(3) Répercussions sur le transport et la manutention

Le Comité devrait déterminer les répercussions des divers modes de versement possibles sur le réseau de transport et de manutention du grain de l'Ouest. Au cours de son évolution, il devrait notamment tenir compte des facteurs suivants:

a) Les répercussions de l'accroissement possible de l'efficacité sur la situation prévue dans le domaine de l'agriculture.

b) Le rythme envisagé de l'évolution du réseau de transport et de manutention du grain.

c) Les conséquences sur les coûts du transport du grain de l'Ouest.

6. INTERPRÉTATION DES ATTRIBUTIONS ET DU MANDAT DU COMITÉ

Les membres du Comité d'enquête se sont assez rapidement rendu compte qu'il leur faudrait s'entendre sur une même interprétation des attributions du Comité, de son mandat en ce qui a trait à la "subvention du Nid-de-Corbeau" et des critères de neutralité en matière de ressources, d'équité, d'efficacité et de faisabilité administrative. Ce faisant, ils ont également constaté que les concepts proposés pour guider le Comité dans son évaluation des différents modes de versement et, en dernière analyse, dans ses recommandations, étaient plutôt vagues et, à certains égards, contradictoires si on les considérait dans l'un ou l'autre des cadres d'orientation proposés. Les divergences de vues exprimées dans les différents mémoires présentés au Comité corroboraient d'ailleurs cette constatation.

a. Les critères du mandat

Il saute aux yeux qu'aucun des modes de versement proposés ne répondra pleinement aux quatre critères de neutralité en matière de ressources, d'équité, d'efficacité et de faisabilité administrative. Chacune des options obtient un rang différent selon le critère étudié. De plus, les critèrs sont interreliés et peuvent être complémentaires ou contradictoires. Le critère de neutralité en matière de ressources, par exemple, a des incidences sur l'efficacité de même que sur l'équité, incidences tant positives que négatives selon l'interprétation que l'on fait de l'équité.

En évaluant les différentes options, le Comité a donc, d'une manière générale, pondéré les critères et, à l'extrême, rejeté certaines options sur la base d'un ou de plusieurs critères.

Les critères définis au mandat ont donc été interprétés comme suit:

Neutralité en matière de ressources: L'application de ce critère suppose qu'on étudie l'incidene que le mode de versement aurait sur les décisions en matière de production et de commercialisation. Il y a neutralité en matière de ressources si ce sont des tendances du marché qui déterminent l'utilisation du sol, la combinaison des cultures, le choix des entreprises et les modes de commercialisation, sans que la question de l'existence ou du montant de la subvention versée par l'État n'intervienne.

De plus, le mode de versement retenu devrait être neutre en ce qui a trait au choix entre l'exportation et les autres usages auxquels on peut destiner le grain assujetti aux tarifs réglementaires, de façon à fausser le moins possible le prix réel du grain à la ferme afin de ne pas désavantager les éleveurs de bétail et autres fabricants de grain de l'Ouest.

Équité: En abolissant le tarif du Nid-de-Corbeau, le gouvernement fédéral rompt avec une politique établie depuis longtemps. Or, toute réorientation de ce genre suppose des coûts et des avantages pour certains des groupes touchés, directement ou indirectement, par le transport du grain.

Le Comité a interprété le critère d'équité comme une obligation de faire en sorte que les pertes ou avantages pouvant résulter du mode de versement recommandé soient répartis également entre toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation. Cette interprétation est peut-être subjective, mais le Comité croit qu'on peut répondre à ce critère en déterminant les principales incidences de chacun des modes de versement proposés et en corrigeant les dérèglements.

Le Comité devrait donc recommander le mode de versement grâce auquel seuls les producteurs qui cultivent réellement les sortes de grain réglementaires, pour les vendre à l'extérieur de leur ferme, recevraient les subventions de l'État, dédommageant ainsi le mieux possible de l'augmentation des taux de transport ceux qui ont dans le passé bénéficié du tarif du Nid-de-Corbeau.

Le Comité était d'avis que le mode de versement recommandé ne devrait donner à aucun groupe un avantage, qui n'était pas prévu au début de cette réorientation, sur ses homologues des autres régions du pays.

Efficacité: Le Comité a interprété le critère d'efficacité comme l'obligation de faire en sorte que toute disposition relative au mode de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau contribue à améliorer l'efficacité, tant dans la manutention et le transport du grain de l'Ouest destiné à l'exportation que dans l'ensemble de la production et de la commercialisation des produits agricoles au Canada.

Cette interprétation ayant été posée, le Comité a dû considérer comme sérieuse toute conséquence du mode de versement proposé qui pourrait faire obstacle aux décisions des producteurs en matière de production et de commercialisation ou aux mesures d'incitation à une plus grande efficacité dans la manutention et le transport du grain.

En choisissant le mode de versement, le Comité devait donc tenir compte du fait que les producteurs devraient le plus possible être au courant des coûts réels de transport, de façon à ce qu'ils aient intérêt à choisir et à favoriser le système de transport et de manutention le plus efficace.

Le mode de versement devait également prévoir clairement que les compagnies de chemin de fer auraient à rendre compte de leur rendement au gouvernement même. De l'avis du Comité, c'est là un élément essentiel tant à cause de l'importance de l'efficacité du transport du grain pour le pays qu'à cause de la méfiance traditionnelle de l'Ouest envers les compagnies de chemin de fer.

Faisabilité administrative: Le Comité a interprété ce critère comme l'obligation de faire en sorte que le système recommandé soit compris par tous les intéressés et qu'on tienne pleinement compte des coûts d'administration du système. Le mode de versement recommandé devrait être facile à comprendre.

Tous ces critères ont obligé le Comité à chercher des modalités de versement des fonds de l'État réservés au transport du grain qui offriraient plusieurs des avantages qu'on avait fait valoir, tant pour l'option "versements aux chemins de fer" que pour

l'option "versements aux procédures", tout en réalisant l'objectif majeur du mandat que lui confiait la Loi.

b. Le mandat dans la LTGO

Comme nous l'avons mentionné, l'article de la LTGO ayant trait à la création du Comité précise que:

> "Le Comité étudie toutes les questions afférentes, à son avis, au mode de versement pour le transport du grain le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada."

Le Comité avait donc pour tâche de faire le lien entre les différents modes de versement et le développement ou l'expansion de l'agriculture. Ou, si on l'explique du point de vue de la politique, la LTGO étant la "Loi visant à faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest", le mode de versement qui est prévu à la politique sur le transport du grain de l'Ouest devrait être conforme aux objectifs de développement et de croissance de l'agriculture canadienne. La plupart reconnaissent que chacune des principales options, "versements aux compagnies de chemin de fer" ou "versements aux producteurs", aurait des répercussions précises sur l'éventuelle combinaison des produits agricoles cultivés dans l'Ouest. Toutefois, on ne s'entend pas sur les conséquences que ces options auraient sur la croissance et sur la façon dont elle se ferait, à l'avantage ou au désavantage de certains secteurs ou régions ou du Canada dans son ensemble.

On peut néanmoins soutenir que, à longue échéance, le principal avantage pour l'agriculture de l'Ouest et les activités économiques qui en découlent serait l'incidence du mode de versement sur les rajustements qui se feront éventuellement en agriculture, en vue de la croissance ou du développement

économique. Cela suppose un mode de versement qui répondrait bien aux besoins d'une agriculture rentable et axée sur le marché.

Une grande partie des recherches commandées par le Comité a donc porté sur les questions de rajustements et, partant, de développement. On s'est notamment penché sur (1) l'incidence du mode de versement sur les possibilités de rajustement et les revenus en agriculture dans les Prairies, et particulièrement dans les secteurs du grain et du bétail; (2) les effets qu'un éventuel rajustement de l'agriculture dans les Prairies pourrait avoir sur l'agriculture dans les autres régions; et (3) les rajustements dans la manutention et le transport du grain qui pourraient donner aux agriculteurs des rendements leur permettant d'être concurrentiels sur les marchés intérieurs et d'exportation.

7. INTERPRÉTATION DE LA "SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU"

Comme la définit la LTGO, la "subvention du Nid-de-Corbeau", de 658,6 millions de dollars, correspond à la différence entre le plein coût estimatif du transport du grain par chemin de fer et ce que les producteurs ont payé, en vertu des taux réglementaires, en 1981-1982. Cette différence a également été appelée l'écart du Nid-de-Corbeau. En outre, l'État s'est engagé à défrayer une partie des augmentations annuelles de coût, au-delà de certains seuils, et peut verser des fonds supplémentaires s'il y a limitation de la part des expéditeurs, c'est-à-dire si le filet de sécurité est appliqué.

Les producteurs doivent payer les premiers trois pour cent de l'augmentation annuelle du coût du transport ferroviaire applicable au volume de référence de 31,5 millions de tonnes, jusqu'en 1985-1986. Par après, les producteurs paieront les

e. Responsabilité des chemins de fer

Enfin, nombre de ceux qui appuient le "versement aux chemins de fer" font valoir qu'en échange de taux compensatoires de transport, les chemins de fer ont convenu du besoin de garanties de rendement et de service. Si les fonds sont versés directement aux chemins de fer, leur retenue constitue une sanction efficace lorsque ces derniers ne respectent pas leurs engagements. On estime qu'il n'y a pas d'autre moyen de rendre suffisamment les chemins de fer directement responsables de leur rendement.

4. SOLUTIONS DU "VERSEMENT AU PRODUCTEUR"

La thèse commune à tous les exposés présentés en faveur d'un "versement au producteur", c'est qu'un "versement aux chemins de fer", tout comme le tarif du Nid-de-Corbeau, est autant une charge qu'un avantage pour les cultivateurs de l'Ouest.

En général, on soutient que ces derniers ont été prédisposés à produire des grains réglementaires pour l'exportation plutôt de diversifier leur production de manière à utiliser au mieux les ressources agricoles des Prairies. Le régime de versement critiqué ne correspond pas à une neutralité en matière de ressources.

On prétend qu'il a entraîné une baisse de production et des revenus agricoles et empêché en général l'agriculture de l'Ouest de prospérer autant qu'elle l'aurait fait autrement. Ceux qui le prétendent soutiennent aussi que les producteurs sont moins incités à exiger un transport et une manutention efficaces du grain, car le "versement aux chemins de fer" masque le coût complet

premiers six pour cent de l'augmentation annuelle du coût du transport applicale au volume de référence. L'État défraie toutes les augmentations annuelles excédant ces pourcentages. Les producteurs paient en outre le plein coût du transport de toutes les tonnes expédiées chaque année en sus du volume de référence.

De plus, les producteurs sont protégés contre une forte majoration des tarifs-marchandises lorsque le prix du grain est peu élevé, et ce par la limitation de la part des expéditeurs ou "filet de sécurité" qui, d'ici 1988, garantit que le taux de transport payé par les producteurs n'excédera pas dix pour cent du prix calculé d'un panier des six principales sortes de grain.

Ainsi, l'État pourrait affecter au transport du grain, en une année, 658,6 millions de dollars, plus la part de l'État dans l'augmentation annuelle des coûts, s'il y a lieu, plus la contribution de l'État à la limitation de la part des expéditeurs.

Ce sont ces fonds publics, ce total des montants que l'État au transport du grain, qui ont retenu l'attention du Comité et que celui-ci désigne simplement, tout au long du rapport, par subvention du Nid-de-Corbeau.

8. ÉTUDE RÉTROSPECTIVE DES COÛTS ET AVANTAGES

Si les fonds publics étaient versés aux compagnies de chemin de fer, les avantages et coûts afférents à la subvention du Nid-de-Corbeau continueraient d'être répartis comme en 1981-1982. Cependant, si les taux de transport du grain sont majorés et portés aux niveaux compensatoires et que les versements sont faits par l'État aux producteurs, il reste à déterminer comment et à qui les fonds seront distribués.

du transport de ce produit : c'est l'argument de la sensibilité aux forces du marché. Les défenseurs du "versement au producteur" soulignent que M. Gilson a accepté cet argument.

a. Argument de la neutralité en matière de ressources

L'essentiel de cet argument, c'est que tout "versement aux chemins de fer" perpétue un régime qui porte artificiellement à la production de grains réglementaires pour l'exportation aux dépens d'autres productions agricoles. Comme à l'époque du tarif du Nid-de-Corbeau, lorsque la subvention du Nid-de-Corbeau est versée aux chemins de fer, soutient-on, les subventions au transport ne s'appliquent qu'aux grains réglementaires et à certains de leurs produits directs, et non aux autres produits qui leur disputent les ressources des Prairies et qui doivent aussi parvenir à des marchés situés en dehors de la région.

Ceux qui expriment ce point de vue doutent que l'agriculture des Prairies et l'ensemble de l'économie canadienne aient utilisé et utilisent au mieux les ressources affectées à la production des grains réglementaires d'exportation. La plupart des mémoires présentés à l'appui d'un "versement au producteur" indiquent que cette utilisation n'est pas optimale. Certains font mention d'études quantitatives indiquant que le revenu net des agriculteurs des Prairies serait supérieur si l'on supprimait le dérèglement des marchés qui découle de cette subvention à l'exportation du grain.

Les défenseurs de cette position fondent leur thèse sur deux grands arguments. Le premier, c'est que la valeur ajoutée par la transformation supplémentaire des récoltes, y compris l'alimentation du bétail en grain, représente un potentiel de développement agricole qu'il est impossible de réaliser entièrement en dépit de subventions au transport qui réduisent le coût net de

Il est indibutable que les producteurs de grain assujetti aux tarifs réglementaires de transport bénéficient d'une subvention, qui équivaut à la subvention du Nid-de-Corbeau de 658,6 millions de dollars. Néanmoins, en termes économiques, l'ensemble de la subvention du Nid-de-Corbeau a une base beaucoup plus large, puisque les prix à la ferme de tous les grains réglementaires produits dans les Prairies, quelle que soit la façon dont ils sont commercialisés, sont plus élevés, du fait que les taux réglementaires ont été inférieurs aux niveaux compensatoires. Il ne fait pas de toute que la plus grande valeur de tous les grains produits a fait augmenter la valeur de toutes les terres propres à la culture des grains réglementaires. Si les taux de transport sont majorés, les prix à la ferme de tous les grains réglementaires diminueront, en supposant que les valeurs à l'exportation soient constantes, que ces grains soient ou non exportés. La perte serait donc plus grande que les 658,6 millions de dollars du fonds compensatoire.

Il faudrait souligner ici que, à certains moments, les prix du grain dans les Prairies ont baissé pour se situer au-dessous des prix alors en vigueur à l'exportation, et ce, en raison de surplus attribuables à différents facteurs, notamment des récoltes exceptionnelles, une faible demande à l'exportation ou l'incapacité de transporter le grain à l'extérieur des Prairies.

En outre, d'après les arguments présentés au Comité, il semble que ce ne soient pas seulement les producteurs de grain de l'Ouest qui aient profité de l'existence du tarif du Nid-de-Corbeau. Certains exploitants de l'Est du pays ont affirmé que, si on faisant en sorte que les prix traduisent le coût réel du transport du grain, ce sont les éleveurs de bétail et de volaille de l'Ouest qui en profiteraient, au détriment des producteurs de l'extérieur des Prairies. Cela signifierait donc que les éleveurs

de bétail et de volaille de l'Est ont, dans le passé, tiré profit de l'écart du Nid-de-Corbeau.

Il est essentiel de se demander dans quelle mesure il y a eu, depuis 20 ans, rajustements et croissance dans l'Est du Canada par suite des avantages qui ont pu résulter du dérèglement du prix du grain de provende dans l'Ouest.

Ce bilan des avantages retirés grâce au tarif du Nid-de-Corbeau n'est toutefois qu'un des côtés de la médaille de "l'incidence économique" que le Comité a dû étudier. De l'autre côté, on trouve les pertes ou désavantages encourus, avec les années, à cause du maintien de ce tarif. Les désavantages les plus évidents, ce sont le prétendu effet défavorable sur l'élevage du bétail dans l'Ouest et les limiters imposées à la diversification des entreprises et aux activités de transformation. Les contraintes qui agissent depuis longtemps sur les rajustements visant l'efficacité dans le secteur du grain de l'Ouest sont moins visibles, mais elles sont importantes au moins sur le plan conceptuel. Dans la mesure où elles ont pu exister, elles représentent des coûts supportés par les producteurs et par la société qui doivent être éliminés des subventions réglementaires du Nid-de-Corbeau tirées des poliiques antérieures.

9. RÉPERCUSSIONS AGRICOLES

D'après le Comité, les répercussions des différents modes de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau sur le développement agricole constituaient un élément crucial pour l'élaboration de ses recommandations. La LTGO exige du Comité qu'il recommande le mode de versement "le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada".

Le Comité a commandé des recherches approfondies en vue de définir et de mesurer les diverses répercussions, sur l'agriculture, des options qui lui avaient été présentées. Les résultats de ces recherches ont joué un rôle important dans ses délibérations.

10. CONCLUSIONS

En somme, suivant l'interprétation qu'il avait faite de son mandat et de ses critères, le Comité a été amené à définir et à recommander des modalités de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau qui offriraient, dans toute la mesure du possible, les principaux avantages tant de l'option "versements aux compagnies de chemin de fer" que de l'option "versements aux producteurs", options qui ont été fort longuement discutées tout au long de la consultation Gilson, des débats parlementaires sur la LTGO et des délibérations du Comité même.

Le Comité sait très bien que les modalités de versement qu'il recommandera auront certains effets qui, à l'heure actuelle, ne peuvent pas être déterminés de manière définitive, et qu'il faudra suivre de près l'évolution de la situation. Compte tenu de son interprétation de son mandat et de ses critères, le Comité estime toutefois avoir réussi à déterminer une politique de versement qui permettra de répondre aux conditions actuelles et prévues et de contribuer réellement à une plus grande efficacité dans la manutention et le transport du grain et au développement de l'agriculture au Canada.

CHAPITRE II

DISCUSSION DES SOLUTIONS

1. INTRODUCTION

Pendant les consultations faites par M. Gilson, les débats du Parlement qui ont abouti à l'adoption de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO) en 1983, et les consultations faites par le Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau, on n'a cessé de discuter des avantages et désavantages des divers moyens de verser cette dernière.

Aux termes de la loi, la "subvention du Nid-de-Corbeau" est la différence de 658,6 millions de dollars qui séparait les montants vraiment versés par les producteurs en vertu du tarif du Nid-de-Corbeau et le coût complet du transport ferroviaire des 31,5 millions de tonnes de grain expédiés pour l'exportation au cours de la campagne agricole 1981-1982. Le gouvernement du Canada et les divers groupements concernés convenaient qu'il s'agissait d'un droit traditionnel et que les producteurs de grain de l'Ouest devaient continuer de recevoir une subvention annuelle égale à cette différence pour réduire leurs frais de transport.

De même, on acceptait largement que les producteurs supportent une partie des futurs coûts marginaux du transport du volume de grain expédié en 1981-1982 et le coût complet du transport du grain expédié en sus de ce volume. Les producteurs étaient protégés contre les fortes augmentations des tarifs de marchandises qui résulteraient de l'inflation et les situations où ces taux seraient excessifs par suite de prix du grain exceptionnellement bas. Comme nous l'avons déjà indiqué, c'est

l'ensemble de ces trois éléments que le Comité désigne sous le nom de subvention du Nid-de-Corbeau.

Le problème, c'était de trouver un moyen de verser la subvention traditionnelle du Nid-de-Corbeau qui, sans dépasser les limites fixées par la loi, dédommagerait les producteurs de grain qui auraient profité du maintien du tarif du Nid-de-Corbeau de l'adoption de tarifs tenant compte du coût complet du transport des grains réglementaires.

Voici les questions qui se posaient : À qui fallait-il verser ces fonds? Sur quelle base fallait-il déterminer les droits à cette subvention? Quels effets se feraient sentir sur le système de transport du grain, le développement de l'agriculture et la situation de chacun des producteurs?

En général, il y avait ceux qui soutenaient que l'État devait faire ses versements aux chemins de fer, qui s'en serviraient pour réduire les taux de transport applicables au grain expédié, et ceux qui prétendaient que les versements soient faits aux producteurs pour contrebalancer les tarifs qui tiendraient compte du coût complet du transport et qui s'appliqueraient à tout le grain expédié. Dans les deux cas, les recettes des chemins de fer seraient les mêmes.

Le Parlement optait pour la solution du "versement aux chemins de fer", mais préoccupé de l'incidence de ce mode de versement sur le développement de l'agriculture, il pourvoyait par l'article 62 de la LTGO à la constitution du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau, qui était chargé de recommander un mode de versement à temps pour que ce dernier fasse partie de l'examen de la loi prévu pour 1985-1986.

2. OPINIONS EXPRIMÉES AU COMITÉ

Le Comité a reçu des envois des défenseurs des deux solutions, celles du "versement aux chemins de fer" et du "versement au producteur". On ne s'entendait pas, entre les membres d'un secteur ou d'une région donnés et entre les gouvernements provinciaux, sur le moyen le plus efficace de verser la subvention pour dédommager les producteurs tout en favorisant le développement de l'agriculture et le renouvellement du système de transport du grain de l'Ouest canadien.

Dans l'Ouest canadien, les associations de producteurs de grain ont formulé des opinions et des recommandations différentes; la plupart préféraient le "versement aux chemins de fer". Par contre, les associations de producteurs qui ont des intérêts dans le bétail, les volailles et les plantes spéciales se sont déclarées pour un "versement au producteur", tout comme les camionneurs de l'Ouest qui ont présenté des mémoires au Comité. Les gouvernements provinciaux de l'Ouest n'étaient pas unanimes.

Les associations de producteurs du Québec préféraient un "versement aux chemins de fer", mais ce n'est pas toutes les autres provinces de l'Est qui ont appuyé cette solution ou même désiré intervenir dans ce qu'elles tenaient pour un problème d'orientation des transports de l'Ouest.

Bien que le mode de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau que le Comité finit par recommander soit unique en présentant les principaux avantages des deux grandes solutions précitées et peu de leurs désavantages, le Comité juge utile d'exposer dans le présent rapport les principaux arguments que les défenseurs de ces dernières lui ont fournis.

La question du mode de versement est complexe, car à l'égard des deux grandes solutions, le Comité a été saisi d'opinions aux nombreuses nuances et de différentes variantes. Par conséquent, il a choisi ne pas essayer de présenter l'opinion particulière d'un participant aux consultations et aux négociations. Ce qui suit est plutôt un aperçu général des arguments avancés par chacun des deux groupes de défenseurs.

3. SOLUTION DU "VERSEMENT AUX CHEMINS DE FER"

Voici un résumé des principaux arguments que les défenseurs du "versement aux chemins de fer" ont fournis au Comité.

a. Subvention du Nid-de-Corbeau, une subvention au transport

Les partisans du "versement aux chemins de fer" soutiennent qu'il est le seul qui permette nettement d'assimiler la subvention du Nid-de-Corbeau à une subvention au transport. Ils fondent leur affirmation sur la perception qu'ils ont du but fondamental de la subvention prévue par la loi et des conséquences économiques d'un "versement au producteur".

Ils soutiennent que d'après le titre et l'histoire de la LTGO, la subvention du Nid-de-Corbeau a pour but de "faciliter le transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest" et que le versement aux chemins de fer est la seule approche qui puisse maintenir les avantages du Nid-de-Corbeau dont profitaient ceux qui expédiaient vraiment du grain pour l'exportation. L'extension de cette subvention à des producteurs autres que ceux qui expédient en fait du grain d'exportation pourrait amener à voir dans cette subvention, soutient-on, une subvention à la production plutôt qu'au transport.

De l'avis de ceux qui appuient le "versement aux chemins de fer", le versement de cette subvention aux producteurs et l'assimulation possible de celle-ci à une subvention à la production pourraient avoir plusieurs effets peu désirables.

D'abord, on a prétendu que le "versement au producteur" réduirait la subvention reçue par ceux qui utilisaient par le passé et qui utilisent actuellement le réseau ferroviaire. Si les 658,6 millions de dollars étaient partagés entre tous les producteurs capables de produire du grain réglementaire selon les propositions de "versement aux producteurs" fondé sur la superficie ensemencée, les sommes reçues ne suffiraient pas à dédommager convenablement de la perte des avantages du tarif du Nid-de-Corbeau les producteurs qui expédient vraiment du grain d'exportation.

En effet, soutient-on, les versements faits aux producteurs qui n'expédient pas de grain représenteraient une charge pour les producteurs qui le font. Dans ce cas, la thèse de base, c'est que pour être équitable, il faudrait répartir la subvention du Nid-de-Corbeau en raison directe de l'utilisation du système de transport ferroviaire du grain.

On a aussi prétendu qu'un versement de la subvention aux producteurs exposerait ceux-ci à la perdre ou à subir d'autres changements de politique défavorables. En effet, on a avancé qu'il serait plus facile pour l'État de priver les cultivateurs de versements tenus pour des subventions générales à la production que les chemins de fer de versements nettement identifiés à des subventions au transport.

Enfin, on a prétendu que les "versements aux producteurs" pourraient nuire aux relations commerciales établies avec les autres pays. Les défenseurs de cette opinion ont cité en exemple la récente enquête que les États-Unis ont menée sur les

de porcs et de viande de porc du Canada par suite des subventions à la production canadiennes.

b. Conséquences non désirables des autres solutions que le versement aux chemins de fer sur le développement

Ceux qui sont en faveur du "versement aux chemins de fer" savent que l'un des principaux arguments de ceux qui préfèrent les versements directs aux producteurs, c'est que cette dernière approche contribuerait davantage à une diversification et à une transformation supplémentaire des produits agricoles et, par conséquent, à la croissance et au développement économiques en général. On a soutenu en particulier qu'elle serait plus neutre que l'autre en matière de ressources. L'un de ses principaux effets directs, ce serait de réduire les prix des grains de provende dans la région de l'Ouest.

Les défenseurs du "versement aux chemins de fer" mettent en doute l'idée du "tort" (hausse des prix des grains de provende) causé par le tarif du Nid-de-Corbeau ou un "versement aux chemins de fer"; ils contestent la valeur ds diverses études présentées pour démontrer ce "tort" ou les avantages que l'élevage pourrait tirer de l'adoption d'un "versement au producteur".

Les défenseurs du "versement aux chemins de fer" soutiennent essentiellement que ces études et prévisions ne se rattachent pas aux réalités du marché ni ne tiennent compte des effets réels qui se feraient sentir au niveau régional et à celui de la ferme.

L'argument des réalités du marché englobe l'affirmation selon laquelle les possibilités d'exportation de grain sont supérieures à court et à long terme à celles qui existent dans le cas du bétail. Les défenseurs du "versement aux chemins de fer"

soutiennent que la stabilité relative assurée par les récents marchés céréaliers et les chances de développement du commerce mondial du grain et d'augmentation des exportations de grain sont toutes de bonnes raisons pour s'opposer à tout mode de versement qui favoriserait un passage de la production de grain à l'élevage. Ils prétendent que les grands marchés des bestiaux des États-Unis, du Japon et des pays du Pacifique sont fort changeants et sensibles à la concurrence et aux mesures de rétorsion ou autres barrières commerciales. Tous ces facteurs font entrevoir à leur avis que toute mesure qui aurait pour effet de détourner des ressources vers l'élevage aux dépens de la production de grains réglementaires pourrait bien ne pas être dans l'intérêt de l'agriculture des Prairies. Ces partisans soutiennent que les gains économiques nets de l'élevage et des secteurs connexes ne suffiraient pas à contrebalancer les pertes des producteurs de grain et le freinage de la production de grain des Prairies destinée à l'étranger.

En ce qui concerne les effets au niveau de la ferme, on prétend que des versements reposant sur une autre base que les expéditions courantes pourraient créer des inégalités entre les producteurs et les régions. On soutient qu'en raison de la diversité qui caractérise la nature et l'emplacement des ressources des cultivateurs des Prairies, il y a de grandes différences dans les facultés d'adaptation des producteurs. Les producteurs ou les régions qui, en raison de leur emplacement, de leur expertise ou de leur préférence, seraient moins en mesure de passer à l'élevage ou à d'autres cultures seraient perdants, soutient-on, car les versements faits aux producteurs en vertu d'un régime fondé sur la superficie ensemencée ne suffiraient pas à les dédommager de la perte des avantages traditionnels du Nid-de-Corbeau. Selon ceux qui partagent ce point de vue, c'est ainsi que de grands secteurs de l'agriculture des Prairies pourraient être lésés.

Ils s'inquiètent aussi des modifications des pratiques culturales qui résulteraient d'un "versement au producteur" fondé sur la superficie ensemencée. Si ce versement et donc la subvention ne reposaient plus sur le nombre de tonnes expédié par chemin de fer mais sur une base indépendante des expéditions courantes, les producteurs, soutient-on, délaisseraient les cultures d'une faible valeur mais d'un rendement élevé telles que l'orge au profit de cultures d'une grande valeur mais d'un faible rendement telles que le blé ou le canola pour profiter au maximum des avantages d'une subvention fixe fondée sur la superficie ensemencée. On prétend que l'approche en question fausserait les pratiques culturales des Prairies, les frais de transport par acre de production étant ainsi réduits, et qu'elle léserait les producteurs incapables d'adapter facilement leurs ressources à d'autres pratiques culturales.

On s'inquiète aussi de ce qu'un versement au producteur ne soit pas équitable envers toutes les régions. Certains ont soutenu que les fonds prélevés sur le trésor fédéral devaient être accessibles à tous les producteurs canadiens engagés dans une production agricole semblable.

c. Répercussions sur l'efficacité du transport et de la manutention du grain

Les défenseurs d'un "versement aux chemins de fer" font peu de cas de l'accroissement de l'efficacité qui pourrait résulter d'un "versement au producteur" qui tiendrait compte du marché.

Ils prétendent que le rythme actuel de la rationalisation permanente du système de transport et de manutention du grain (suppression de quelque 2 500 milles d'embranchements ou de 13 % du total de 1975 à 1984 et celle de 1 584 élévateurs ou de 36 % du total de 1973 à 1983) est près du rythme optimal et que

l'accroissement de l'efficacité de ce système se fait au rythme maximal que l'économie permet et que les producteurs acceptent (tableau 1).

De plus, plusieurs des groupements qui appuient le "versement aux chemins de fer" y voient un moyen d'éviter que les chemins de fer adoptent des taux variables pour le transport du grain.

Ces groupements craignent que les versements directs aux producteurs n'encouragent l'adoption de taux de ce genre. Grâce à ces derniers, soutient-on, les chemins de fer auraient une influence indue sur la configuration future du système de transport et de manutention du grain. Ces groupements doutent que dans leur ensemble, les producteurs tireraient quelque avantage sensible de l'accroissement de l'efficacité du systèmequi résulterait des versements en question.

On soutient aussi que ce genre de taux n'est pas à souhaiter, car il diminuerait le contrôle que les producteurs et leurs associations pourraient exercer sur le rythme et l'orientation des futurs changements apportés au système de transport et de manutention du grain.

d. Faisabilité administrative

Tous les organismes qui préfèrent un "versement aux chemins de fer" affirment que la conception et l'administration de tout ensemble de dispositions qui entraînerait le versement direct de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs posent des problèmes administratifs, entraînent des frais supplémentaires et soulèvent des questions complexes non réglées. Ils prétendent que les producteurs comprennent et acceptent le "versement aux chemins de fer" et qu'il serait difficile d'obtenir une compréhension ou une acceptation équivalentes de toute mesure de rechange.

la production et de la commercialisation des grains d'exportation tout en augmentant le coût net et les prix à la production des grains utilisés pour d'autres productions agricoles.

Le second argument, c'est que tout comme le tarif du Nid-de-Corbeau, un "versement aux chemins de fer" influe indûment sur les décisions de production et de commercialisation de chacun des producteurs. Cet argument découle implicitement du fait qu'on est d'avis qu'en premier lieu, de nombreux producteurs pourraient gagner à utiliser leurs ressources autrement qu'ils ne le font actuellement et qu'en second lieu, la multitude des décisions que les producteurs prendraient librement en fonction des forces du marché entraînerait une affectation efficace des ressources.

b. Argument du "tort" causé au bétail

Les mémoires reçus des associations d'éleveurs, notamment, mettent l'accent sur la situation désavantageuse où le secteur de l'engraissement se trouve par rapport à la concurrence par suite des politiques passées et actuelles relatives à la subvention du Nid-de-Corbeau. Le versement aux chemins de fer fausse les cours des grains de provende, car les acheteurs des exportations peuvent offrir aux cultivateurs un prix supérieur à ce qui serait le cas autrement. Les engraisseurs et les éleveurs ont étayé leur exposé des effets actuels de conclusions sur les répercussions futures que le maintien de la politique actuelle aurait sur l'élevage et la croissance économique.

Leur analyse indique que le dérèglement des cours précité augmenterait de manière très sensible les frais d'élevage. Supposer que le dérèglement moyen des cours des grains de provende se rattache directement à la subvention du Nid-de-Corbeau (31,5 millions de tonnes à 20,90 $ la tonne), l'augmentation moyenne du coût de l'engraissement de bovins et de porcs serait respectivement

d'environ 28 et 8 $ la tête, ce qui oblige en effet les utilisateurs des grains de provende à faire concurrence à une subvention de l'État. Cette pénalité de frais, soutient-on, réduit la capacité de ces producteurs à soutenir la concurrence sur les marchés intérieurs ou internationaux.

De plus, les groupements en question prétendent qu'il se peut en fait que la modernisation du système de transport du grain empire la situation désavantageuse où cette industrie est face à la concurrence. Par le passé, l'élevage, en tant que débouché secondaire du grain, a été une activité fort irrégulière à cause d'obstacles au transport et à la commercialisation du grain de l'Ouest. Les porte-parole de ce secteur d'activité soutiennent qu'en raison des politiques actuelles de commercialisation et de l'amélioration des installations de transport du grain, les futures expéditions de grain par chemin de fer seront telles que les engraisseurs supporteront tous les effets du dérèglement des prix à la production causé par la subvention au transport.

On soutient qu'à cause de son effet néfaste sur la compétitivité et son manque de neutralité en matière de ressources, le "versement aux chemins de fer" incitera les agriculteurs des Prairies à délaisser l'élevage pour produire du grain pour l'exportation. Les effets de multiplication qu'ont,entre autres, l'engraissement et la transformation lorsque le grain est consommé par le bétail seront perdus, et les possibilités de diversification et de développement de l'agriculture seront moindres.

Les défenseurs de cette opinion prétendent que l'engraissement des bovins et des porcs constitue un débouché appréciable pour le grain de l'Ouest. Un secteur d'élevage concurrentiel et en expansion constitue un débouché permanent et croissant pour les grains de provende. Par contre, la continuation du dérèglement actuel des prix à la production amènerait à livrer

une plus grande partie des grains de provende des Prairies vers des débouchés à l'exportation incertains.

On prétend aussi que le maintien du versement de la subvention du Nid-de-Corbeau aux chemins de fer aurait pour effet d'encourager les provinces à élaborer des programmes pour contrebalancer le préjudice causé par une subvention à l'exportation de grain. Si cela devait arriver, il en résulterait une balkanisation supplémentaire de l'agriculture canadienne.

Les groupements en question s'inquiètent aussi de ce qu'en cas de maintien du régime de versement actuel, l'altération des pratiques culturales et la réaffectation de ressources qui étaient utilisées pour l'élevage, y compris le naissage, auraient un effet défavorable sur les méthodes de conservation du sol et aviveraient les inquiétudes au sujet de sa dégradation.

On signale que la LTGO, ou du moins la partie de cette loi qui prévoit le versement des fonds aux chemins de fer, va à l'encontre de la politique gouvernementale du transport du grain que M. Jean-Luc Pepin a rendue publique au moment où M. Gilson a entrepris ses consultations et qui reposait sur le principe suivant :

> Les distorsions économiques du marché agricole découlant du taux statutaire devraient être réduites; ces réductions devraient se faire sans l'intervention de nouvelles subventions au transport des récoltes non visées par le taux statutaire actuel, non plus qu'aux denrées telles que le bétail et les produits agricoles transformés.

Cet écart entre la loi et l'intention reconnue de l'État, prétend-on, a un effet défavorable sur les décisions d'investissement que les secteurs de l'élevage et de la transformation prennent dans l'Ouest canadien.

Dans leurs mémoires, les organismes représentant les engraisseurs partagent une vision optimiste de l'évolution des marchés des bestiaux et des viandes rouges par rapport aux caractéristiques des marchés du grain d'exportation et aux débouchés possibles de ce dernier. Alors qu'on dispute à la concurrence les marchés des États-Unis, et notamment les marchés déficitaires de la côte ouest, on soutient que les avantages géographiques, les taux de livraison aux marchés de la côte ouest des États-Unis inférieurs à ceux de livraison aux marchés de l'Est canadien et la suppression du dérèglement intérieur des prix des grains de provende permettraient aux éleveurs de l'Ouest de livrer une concurrence et de profiter pleinement des possibilités d'exportation de manière continuelle.

c. Efficacité du système de transport et de manutention du grain

Les possibilités d'accroître l'efficacité des mouvements du grain de l'Ouest qu'offrirait le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs étaient l'un des principaux arguments de tous ceux qui appuient cette solution. Il est évident que dans la plupart des mémoires, on estime que l'accroissement de l'efficacité ne pourrait atteindre son maximum sans taux variables de transport ferroviaire.

La thèse principale des organismes représentant les producteurs de grain qui appuient un versement de la subvention du Nid-de-Corbeau au producteur, c'est qu'il leur permettrait de choisir le système de transport et de manutention de grain le moins cher. On prétend que sous le régime actuel, les frais de transport

sont masqués. Seule une petite partie de ces derniers sont faits directement par les cultivateurs, aussi les producteurs sont peu incités de manière manifeste à adopter des méthodes qui réduiraient leurs frais de transport et de manutention. La thèse fondamentale est la suivante : si les producteurs se rendaient compte du coût complet du transport du grain, ils chercheraient le moyen le plus rentable d'introduire le grain sur le marché. Étant donné la politique actuelle du "versement aux chemins de fer", on est d'avis que les producteurs sont prisonniers d'un système relativement inefficace que seuls les chemins de fer exploitent aux taux réglementaires, indépendamment des fluctuations de coûts enregistrées dans ce système.

Il importe de noter que les organismes précités sont d'avis que si les producteurs avaient l'occasion de choisir le mode de transport et de manutention qui leur coûterait le moins cher et de prendre des décisions de production et de commercialisation indépendamment de la subvention du Nid-de-Corbeau, les producteurs de grain seraient à long terme plus que dédommagés de l'augmentation des frais qui pourrait résulter d'un changement de politique. De plus, cela cadrerait avec la compétitivité internationale et le développement de l'agriculture des Prairies.

De l'avis du secteur du camionnage, les possibilités d'une concurrence intermodale au niveau de la manutention du grain et celles d'une réduction des frais de transport du grain sont appréciables, surtout si les structures tarifaires des chemins de fer permettent des taux variables. De plus, il y aurait un accroissemeant d'efficacité grâce à la souplesse supplémentaire qu'offrirait le camionnage. La transparence des coûts réels du transport et de la manutention du grain permettrait aux producteurs de choisir parmi les divers moyens de transport et de manutention.

Le secteur du camionnage fait aussi remarquer que le versement aux chemins de fer prévu par la LTGO constitue un rejet du principe de l'égalité de traitement exposé dans le préambule de la Loi nationale sur les transports de 1967, qui se lit comme suit:

> Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada, et que la façon la plus sûre de parvenir à ces objectifs est vraisemblablement de rendre tous les moyens de transport capables de soutenir la concurrence dans des conditions qui assureront [...] que la réglementation de tous les moyens de transport ne sera pas de nature à restreindre la capacité de l'un d'eux de faire librement concurrence à tous les autres moyens de transport.

d. Faisabilité administrative

La plupart des associations de producteurs qui prennent parti pour un "versement au producteur" appuient la proposition de subventions au transport sous forme de crédits au producteur que le Grain Rate Reform Committee a présentée au Comité. Elles soutiennent que malgré sa complexité, la chose est faisable sur le plan administratif et qu'une fois instaurées ces subventions, leur administration permanente serait simple. Cette proposition est évaluée dans une section suivante.

5. OPINIONS DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX DE L'OUEST

Les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba ont présenté des mémoires. Ces gouvernements provinciaux, et notamment ceux de l'Alberta et du Manitoba, ne s'entendent pas sur la manière dont il faudrait verser la subvention du Nid-de-Corbeau aux chemins de fer ou aux producteurs ni sur les raisons pour lesquelles il faudrait la verser aux uns plutôt qu'aux autres.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique appuie les versements directs aux producteurs.

Dans son mémoire, le gouvernement de la Saskatchewan donnait l'avertissement suivant : il faut que les recommandations concernant les bénéficiaires de la subvention du Nid-de-Corbeau tiennent compte des autres politiques fédérales relatives à l'agriculture, au transport, au développement économique et au commerce. Faute de consensus entre les organismes agricoles de la Saskatchewan et en raison des avantages certains de chacun des deux partis possibles, le gouvernement de la Saskatchewan appuie un partage égal de cette subvention entre les producteurs et les chemins de fer.

Par contraste, le gouvernement de l'Alberta plaide avec énergie en faveur d'un "versement au producteur". Le gouvernement du Manitoba plaide en faveur du maintien du "versement aux chemins de fer" actuel. Chaque gouvernement a justifié sa position dans son mémoire en tenant compte du mandat et des critères du Comité.

6. OPINIONS DE L'EST CANADIEN

Le Comité a reçu des mémoires des gouvernements de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, de même qu'un mémoire commun d'associations de producteurs du Québec, soit l'Union des producteurs agricoles et la Coopérative fédérée du Québec. Tous s'opposent au versement de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs parce qu'il encouragerait l'élevage et la production avicole dans l'Ouest aux dépens des producteurs de l'Est. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard et les associations du Québec donnaient des statistiques sur l'incidence que ce versement aurait, selon eux, sur l'élevage et l'aviculture dans leur province.

Les associations du Québec ont notamment avancé des arguments dans leur mémoire pour s'opposer à ce que le gouvernement fédéral suive une politique de développement agricole régional qui ne profiterait qu'aux provinces des Prairies. À leur avis, les principes de neutralité et d'équité exigent une analyse supplémentaire des répercussions que les autres modes de versement auraient sur l'ensemble de l'agriculture canadienne, plutôt que sur la seule région de l'Ouest canadien. Ces associations rejettent l'analyse qui, à ce jour, laisse entendre que les autres modes de versement auraient un effet négligeable sur les secteurs de l'élevage et de l'aviculture de l'Est.

De l'avis de ces associations, le fait de faire les versements aux producteurs de grain et aux autres producteurs des Prairies, comme ce serait le cas si l'on adoptait les propositions de versements fondés sur la superficie ensemencée et des subventions au transport sous forme de crédits, entraînerait une baisse artificielle et subite des cours du grain. Celle-ci serait artificielle, soutient-on, car elle ne résulterait pas du jeu des

forces du marché, mais d'une subvention fédérale aux producteurs de l'Ouest qui compromettrait sérieusement l'avenir de l'élevage au Québec.

De plus, on signale que l'élevage s'est développé dans l'Est dans un milieu concurrentiel directement touché par le tarif du Nid-de-Corbeau et on prétend que l'État serait tenu de compenser tout grand changement défavorable de ce milieu qui résulterait de sa politique par des mesures visant à y maintenir la vigueur de cet élevage.

Les associations de producteurs du Québec font remarquer que ces dernières années, l'Ouest canadien était par comparaison plus avantagé dans le domaine de l'élevage et de l'aviculture. À titre de preuve, elles invoquent l'écart croissant entre les prix des grains de provende demandés dans l'Ouest et l'Est, écart tel que les prix relatifs de ces grains et du bétail favorisent les mouvements interprovinciaux de viandes et de préparations de viande plutôt que de grains. Le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs empirerait ce qu'on tient maintenant pour une situation qui désavantage les producteurs du Québec par rapport à la concurrence. Selon le mémoire en question, de récentes statistiques indiquent que la production porcine a augmenté plus vite dans l'Ouest qu'au Québec.

Les associations du Québec s'inscrivent aussi en faux contre les études selon lesquelles l'augmentation de l'élevage dans l'Ouest n'aurait pas d'effets défavorables sur les marchés. À leur avis, la situation actuelle et future du grain aux États-Unis et au Canada amènera les marchés intérieurs et étrangers des bestiaux à se saturer et les États-Unis à prendre des mesures défensives contre les importations canadiennes. On s'inquiète en particulier des effets que cela aurait sur la production porcine du Québec en raison de l'importance relative qu'elle a dans l'agriculture de

cette province et de l'importance que les marchés étrangers revêtent pour cette production. On soutient que l'augmentation de la production porcine de l'Ouest canadien ne peut que nuire à la production du Québec, les marchés intérieurs et étrangers étant déjà saturés et la concurrence très vive.

De plus, les producteurs du Québec estiment que le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs de l'Ouest aurait des effets défavorables sur les produits soumis à la gestion des approvisionnements, tels les volailles et les oeufs. Le coût de ces produits baisserait dans l'Ouest canadien, ce qui aurait pour effet d'abaisser dans tout le Canada les prix fondés sur le coût de production, tels ceux des oeufs, et de tendre à un contingentement plus favorable aux provinces de l'Ouest.

Bien que les objections des associations du Québec se rattachent particulièrement à l'analyse d'un versement aux cultivateurs de l'Ouest qui serait fondé sur la superficie ensemencée, ces associations font bien comprendre que le versement aux chemins de fer est le seul qu'elles puissent accepter. Si d'autres solutions étaient adoptées, on estimerait que les fonds fédéraux servent à subventionner l'agriculture de l'Ouest aux dépens des autres régions.

7. OPINIONS INITIALES DU COMITÉ SUR LE DÉBAT

Ce débat et les divers mémoires présentés au Comité ont été précieux. Ils l'ont aidé à mieux comprendre les questions et intérêts en jeu et à y être plus sensible. Le Comité a été impressionné par le fait que les défenseurs des deux partis possibles ont put déterminer les avantages importants de l'approche qu'ils préconisaient et les désavantages de celle à laquelle ils s'opposaient.

De l'avis du Comité, les principaux avantages du "versement aux chemins de fer" sont sa simplicité administrative et le fait que c'est celui qui se rapproche le plus du mode de versement actuel. Ce genre de versement est déjà familier aux producteurs.

Ses principaux désavantages sont son manque de neutralité en matière de ressources, qui gêne le développement de l'agriculture, et le fait que ce versement n'aide pas à rendre les services de transport et de manutention de grain directement comptables aux producteurs.

Le principal avantage du "versement au producteur", d'un point de vue purement économique, ce sont sa neutralité en matière de ressources, qui contribuerait à un développement optimal de l'agriculture, et l'impulsion supplémentaire que la révélation du coût complet du transport au producteur donnerait à un accroissement d'efficacité. Le Comité a clairement reconnu qu'un versement aux producteurs amènerait ceux-ci à avoir une plus grande voix au chapitre des modifications à apporter au système de transport et de manutention du grain, ce qui est en soi un très grand avantage. De plus, il laisserait aux agriculteurs plus de latitude pour prendre des décisions de production et de commercialisation sans stimulants ni contraintes artificiels.

Un versement fondé sur la superficie ensemencée présenterait les avantages suivants : la subvention ne dédommagerait qu'en partie les producteurs, étant diluée par suite de l'augmentation des frais de transport; les chemins de fer ne seraient pas suffisamment tenus de rendre directement des comptes, et au moment des délibérations du Comité, cette solution soulevait de grands problèmes d'administration non résolus.

Pour trancher ce débat conformément à son mandat, le Comité s'est efforcé de trouver une solution qui présenterait le plus grand nombre possible des avantages de chaque mode de versement possible et le moins de désavantages possible.

CHAPITRE III

ÉVALUATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

1. LE CONTEXTE

Le présent chapitre a pour objet d'évaluer les retombées économiques des deux modes de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau : aux compagnies de chemin de fer ou aux producteurs.

Aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), la subvention du Nid-de-Corbeau est versée directement aux compagnies de chemin de fer. Le prix du grain à la production est fonction du prix à l'exportation à Thunder Bay ou dans les ports du Pacifique moins tous les frais de manutention et d'entreposage et moins la partie des frais de transport imputable aux producteurs. La participation des producteurs aux frais de transport du grain est réduite en proportion de la subvention du Nid-de-Corbeau que le gouvernement verse aux compagnies de chemin de fer. En conséquence, dans un tel système, les prix à la ferme sont normalement plus élevés qu'ils ne le seraient autrement; selon les estimations, la majoration atteignait en moyenne 20,90 $ en 1981-1982. En supposant que le marché étranger et les transports n'imposent aucune contrainte, le prix à la ferme des cultures visées par la loi serait établi de cette façon, quelle que soit leur utilisation finale, et ce malgré la formule de fixation des prix de la Commission canadienne du blé et les ventes de grain hors-Commission. Pour un examen des imperfections du marché hors-Commission des grains de provende, voir l'étude de Rosaasen et Schmitz (1985) commandée par le Comité. Par contre, si la subvention du Nid-de-Corbeau était versée aux producteurs, le coût intégral du transport du grain aux ports d'exportation serait

incorporé dans le prix à la ferme. Dans ce cas comme dans le précédent, le prix à la ferme des cultures visées par la loi correspondrait au prix à l'exportation moins le coût intégral du transport, quelle que soit l'utilisation finale des denrées. Il est manifeste que si la subvention du Nid-de Corbeau était versée directement aux producteurs au lieu des compagnies de chemin de fer, le prix à la ferme de tous les grains baisserait. La subvention compenserait partiellement la hausse de frais de transport, mais elle ne modifierait pas les prix relatifs car son versement ne serait pas relié aux décisions des producteurs. Cependant, elle influerait sur le revenu net des producteurs.

Cette diminution du prix à la ferme du grain et des oléagineux, alliée au coût intégral du transport du grain aux points d'exportation est le principal facteur qui détermine les divergences entre les retombées économiques des deux modes de versement de la subvention. L'agriculture est également touchée car la diminution du prix du grain provoquée par le versement de la subvention aux producteurs réduirait la rentabilité de la culture du grain et augmenterait la rentabilité de l'élevage du bétail dans l'Ouest canadien. Ce changement se répercuterait à son tour sur le revenu agricole et la consommation d'intrants. Dans la mesure où le bétail ou les produits animaux font, ou pourraient faire, l'objet d'une concurrence régionale (c.-à-d., les mouvements de produits entre l'Est et l'Ouest du pays), la portée des retombées économiques pourrait dépasser la région des Prairies.

Le choix du mode de versement de la subvention se répercute également sur l'appareil de transport et de manutention du grain car le fret imputable aux producteurs augmenterait en flèche. Bien que le mode de versement en soi n'entraîne aucun changement, il pourrait inciter les producteurs à réduire leurs coûts en utilisant d'autres moyens de transport, en exerçant des pressions pour faire modifier le tarif ou en modifiant la

composition de leur production. Le versement de la subvention aux producteurs aura peut-être pour effet de modifier l'évolution de l'appareil de transport et de manutention du grain. Les répercussions sur les transports sont présentés au chapitre IV.

La concrétisation des répercussions prévues sur l'agriculture et sur le transport est fonction du pourcentage de la subvention qui est versé directement aux producteurs ainsi que du mode de versement. Une politique de compromis prévoyant le partage de la subvention entre les producteurs et les chemins de fer modifierait les retombées économiques selon le pourcentage versé à chacune des parties. À mesure que les producteurs payeraient une partie plus élevée des frais de transport du grain, les retombées refléteraient des rajustements se rapprochant davantage de ceux qui se produiraient s'il n'y avait pas de subvention gouvernementale.

De même, les répercussions sur l'agriculture se réaliseraient intégralement seulement si la subvention était versée aux producteurs sans tenir compte des décisions portant sur la production et la commercialisation.

2. LES RETOMBÉES AGRICOLES

En conformité avec le mandat prévu à l'article 62 de la LTGO, le Comité a commandé des études dans le but de mesurer les répercussions des divers modes de versement sur l'industrie agricole.

Ces études ont porté sur les retombées des diverses solutions qui, au moment où le Comité entreprenait son enquête, avaient été prises en considération tout le long de l'examen de

cette question. Dans l'analyse du mode de versement aux producteurs, on suppose que la subvention n'influe pas sur l'affectation des ressources.

Les répercussions économiques du tarif du Nid-de-Corbeau sur le transport du grain font l'objet d'un grand débat dans le cadre de l'industrie agricole des Prairies depuis qu'on s'est rendu compte que les taux fixés par la loi faussaient l'affectation des ressources dans la région en faveur de l'exportation de cultures visées par la loi. Pour un examen général de la documentation sur le sujet, voir l'étude de Rosaasen et Schmitz (1985). Le débat a ensuite porté sur les différents modes de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau. Au cours de la consultation Gilson en 1982 et par la suite, il a porté sur les retombées économiques de la proposition Gilson voulant que la subvention soit versée aux producteurs en fonction des surfaces cultivées. Le Comité a disposé de deux études quantitatives importantes portant sur la proposition Gilson et le versement de la subvention aux chemins de fer, à savoir les études de Kirk (1983) et de Chase Econometrics (1982).

L'adoption de la LTGO qui établit de nouveaux paramètres pour le calcul du prix du transport des grains visés par la loi, fixe le montant de la subvention du Nid-de-Corbeau et en prévoit le versement aux chemins de fer a fourni un autre point de départ pour l'évaluation des divers modes de versement. De fait, aux termes de la LTGO, c'était le mandat du Comité.

La présente évaluation des retombées économiques virtuelles des divers modes de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau s'inspire beaucoup des études de documentation commandées par le Comité et de d'autres études que le Comité a reçues. La liste des études est présentée en annexe.

3. LA RÉGION DES PRAIRIES

a) La production agricole et le revenu net agricole

Une étude effectuée par Agriculture Canada pour le compte du Comité contient des estimations quantitatives établies au moyen d'un modèle économétrique incorporant des rapports chronologiques, des prévisions extérieures et les fluctuations possibles de la production provoquées par les conditions économiques simulées; elle porte sur les années 1983-1984 à 1995-1996. Les tableaux 2 et 3 récapitulent les hypothèses de base du modèle ainsi que les résultats de l'analyse.

Selon les hypothèses admises, la production céréalière devrait passer de 41,7 à 51,5 millions de tonnes entre 1983-1984 et 1995-1996, soit 1,8 pour 100 par année, dans le cadre de la présente politique. Le prix unitaire moyenne devrait passer de 193,41 $ la tonne en 1982-1984 à 249,94 $ la tonne en 1995-1996, soit une hausse en dollars courants de 29 pour 100 au cours de la période de référence ou une hausse composée de 2,16 pour 100 par année. Le modèle suppose que les frais de manutention augmenteront de 5 pour 100 par année, passant ainsi de 17,31 $ à 31,08 $ la tonne au cours de la période de référence. Quant aux frais de transport ferroviaire, le modèle suppose qu'ils augmenteront de 5 pour 100 par année. Cependant, puisque la subvention du Nid-de-Corbeau est versée aux compagnies de chemin de fer aux termes de la LTGO, le fret effectivement supporté par les producteurs passera de 5,36 $ la tonne en 1983-1984 à 31,85 $ la tonne en 1995-1996 selon les estimations qui supposent un trafic de 40,6 millions de tonnes en 1995-1996.

Au tableau 3, les hypothèses portant sur la production animale et le prix du bétail sont présentées de la même façon pour les régions de l'Est et de l'Ouest.

Quatre politiques possibles furent analysées et comparées avec les changements prévus compte tenu de la présente politique de versement de la subvention aux chemins de fer. Toutes les options supposent que les versements aux producteurs n'influent pas sur l'affectation des ressources. Les quatre options analysées dans l'étude d'Agriculture Canada sont les suivantes : une répartition de 50 : 50 étalée sur plusieurs années et la répartition immédiate de la subvention du Nid-de-Corbeau entre les producteurs et les chemins de fer dans des proportions de 80 : 20; la proposition Gilson qui prévoit une répartition 81 : 19 introduite progressivement sur six ans; et le versement intégral de la subvention aux producteurs, c'est-à-dire l'option du tarif compensatoire. L'année 1995-1996 a été retenue afin de refléter une situation représentative une fois que la politique aura été modifiée. Les résultats de l'analyse du taux compensatoire intégral sont présentés aux tableaux 4 et 5. Pour l'analyse des trois autres options, voir les études d'Agriculture Canada commandées par le Comité. Les autres options ont donné des résultats cohérents dans leur orientation, mais différents par leur ordre de grandeur.

Pour interpréter ces tableaux, il faut noter que les valeurs (+ ou -) indiquées sous l'option du tarif compensatoire mesurent les changements par rapport aux projections de 1995-1996 si la présente politique de versement de la subvention aux chemins de fer est maintenue. Par exemple, selon les projections, la valeur de la production céréalière des Prairies augmentera de 58 pour 100 et celle de la production animale augmentera de 76 pour 100 d'ici 1995-1996 dans le cadre de la présente politique. Les chiffres indiqués sous l'option du tarif compensatoire correspondent aux changements par rapport à ces hausses prévues. En autres mots, elles correspondent aux écarts (+ ou -) par rapport aux taux prévus de croissance de la production céréalière, des exportations de grains et de la production animale, qui se produiront peut-être si le mode actuel de versement aux chemins de fer est conservé.

Le tableau 4 présente l'effet conjugué de l'évolution des prix et de la production indiquée aux tableaux 2 et 3. La valeur de la production céréalière baisse lorsque la subvention est versée aux producteurs car le volume de la production est réduit (tableau 2), mais comme des céréales à prix plus élevé telles que le colza Canola sont cultivées, la diminution nette dela valeur est inférieure à la baisse en volume. Ces rajustements se soldent par une diminution minime (0,2 pour 100) de la valeur ajoutée par le secteur du grain et des oléagineux. De même, les exportations diminuent plus en volume qu'en valeur car des cultures à prix plus élevé remplacent une partie de l'orge. Le tableau 4 révèle une réduction de la valeur des exportations de 146 millions de dollars, causée par la consommation accrue de grains de provende dans les Prairies lorsque la subvention est versée aux producteurs et non aux chemins de fer. L'accroissement de la production de porcs et de bovins est plus fort en volume qu'en valeur car le versement de la subvention aux producteurs fait fléchir les prix de 29 pour 100. Selon les calculs, l'apport de l'industrie agricole à l'économie des Prairies augmentera de 368 millions de dollars. Les données du tableau 4 ne permettent pas de déduire les variations du revenu agricole net provoquées par les différents modes de versement car les calculs ne tiennent pas compte de l'évolution de toutes les dépenses agricoles ni de la subvention du gouvernement. Le tableau 5 indique le revenu net relié aux différents modes de versement.

Le tableau 5 compare les différences dans les revenus nets des producteurs de l'Ouest provenant du grain et du bétail en 1995-1996 selon les projections du modèle si l'expéditeur paie le tarif compensatoire intégral du transport ferroviaire au lieu de seulement la partie prévue dans la LTGO. Les chiffres sur les revenus mesurent en outre les variations des dépenses des agriculteurs.

Le modèle prévoit que de 1983-1984 à 1995-1996, les revenus agricoles augmenteront quelle que soit l'option adoptée. Si la présente politique est maintenue, le revenu global des producteurs agricole de l'Ouest passera de 1 895,5 millions de dollars en 1983-1984 à 2 745,2 millions en 1995-1996. Si les producteurs paient un tarif compensatoire intégral, le revenu global passe à 3 324,8 millions de dollars en 1995-1996, soit 579,6 millions de plus que dans le scénario prédédent. Ces projections supposent que la subvention est versée directement aux producteurs et non aux chemins de fer comme le prévoit présentement la LTGO.

Ainsi, selon les hypothèses du modèle, l'adoption d'un tarif compensatoire intégral se traduit par une hausse du revenu agricole net sensiblement supérieure à celle qui est prévue si le présent mode de versement aux chemins de fer est maintenu.

Dans l'Ouest, les résultats sont tous positifs, bien qu'inégaux, d'ici 1995-1996. En dollars non indexés de 1995-1996, l'Alberta et la Colombie-Britannique gagnent le plus, soit 259,9 millions de dollars, puis vient la Saskatchewan, 175,8 millions, suivie du Manitoba, 143,9 millions.

Les différences reflètent l'importance relative de la culture de grains visés par la loi dans le secteur agricole de chaque province. Le Manitoba, dont le secteur du grain et du bétail est le plus petit de la région, affiche la plus forte progression par rapport à sa base, soit 35 pour 100; l'Alberta, dont le secteur du grain et du bétail est le deuxième en importance, enregistre une croissance de 25 pour 100; et la Saskatchewan, qui possède la base la plus importante, affiche la plus petite hausse, soit 14 pour 100.

La ventilation de la croissance du secteur du grain et du bétail des Prairies en segments provinciaux est révélatrice, mais à elle seule, elle obscurcit les différences entre les régions et les secteurs à l'intérieur de chaque province. La croissance peut varier autant, voire davantage, entre les diverses régions d'une province qu'entre les provinces.

b. Observations du Comité sur les résultats de l'étude d'Agriculture Canada

L'orientation des retombées agricoles révélées dans l'étude ne devrait pas susciter la controverse. Les rajustements prévus cadrent sur le plan économique avec une hausse des frais de transport imputables aux producteurs et une baisse conséquente du prix du grain à la ferme. La diminution du prix des grains de provende diminuerait les coûts de production des éleveurs de bétail dans les Prairies et elle stimulerait probablement la croissance de l'industrie. À moins de changements majeurs dans la production céréalière, l'alimentation d'un cheptel plus nombreux réduira le volume de grain pouvant être exporté. De plus, la baisse du prix du grain à la ferme n'entraînerait pas une diminution considérable de la production céréalière. Ce qui se produirait probablement est l'abandon de la culture céréalière en faveur du fourrage sur les terres qui se prêtent peu à la culture céréalière. La production de fourrage serait stimulée par la rentabilité accrue de l'élevage par rapport à la culture céréalière. De plus, les résultats de l'analyse d'Agriculture Canada cadrent dans l'ensemble avec l'étude de Lerohl (1984) et l'étude de Rosaasen et Schmitz (1985) commandée par le Comité.

Par contre, certains éléments du modèle économétrique ont été mis en doute : la validité des hypothèses admises, et question plus importante encore, la confiance que l'on peut avoir dans les résultats en raison de l'ordre de grandeur des variations.

Malheureusement, les modèles économétriques comme celui d'Agriculture Canada sont complexes, difficiles à comprendre pour les profanes et axés sur une multitude d'hypothèses. Il est donc facile de trouver des raisons pour mettre en doute les caractéristiques et les résultats du modèle.

Malgré ces réserves, dans l'interprétation des résultats d'une analyse économétrique, il faut comprendre que ce n'est pas la valeur absolue des chiffres qui est importante, mais leur valeur relative. Il faut s'arrêter aux répercussions différentielles des options et non à l'exactitude des projections. Comme dans toute étude de cette nature, chaque chiffre est soumis à une marge d'erreur. Par conséquent, de gros chiffres et des écarts importants peuvent être significatifs, tandis que des écarts étroits peuvent être considérés comme des indications de rapports douteux.

Hypothèses discutables du modèle

a) L'hypothèse voulant que les rapports historiques de cause à effet soient révélateurs des rapports qui se produiraient par suite de la modification du mode de versement est d'un grand intérêt. Elle touche surtout les variations de l'offre de bétail générées par le modèle, lesquelles sont reliées aux changements prévus dans la production et le revenu agricole. Les rapports historiques entre l'évolution des prix et le rajustement de la production qui sont utilisés dans le modèle se sont produits dans un marché libre comportant des incertitudes et ils reflètent la conjoncture de chaque époque. Les producteurs verraient la baisse du prix des grains de provende provoquée par l'augmentation du fret comme un rajustement permanent et ils en tiendraient compte dans la prévision de leur revenu. Ce fait laisse supposer que l'offre de bétail, et notamment de porcs, augmenterait plus que ne le prévoit le modèle.

Par contre les changements structurels qui ont marqué l'élevage de bétail au cours des dernières années, tels que l'accroissement des biens d'équipement, l'accroissement de la technicité de l'élevage et l'importance accrue des économies d'échelle, atténueront peut-être l'augmentation de la production animale. Il n'y a pas de réponse satisfaisante à ce dilemme, et la clef de l'énigme ne sera probablement pas trouvée, sauf en rétrospective. Entretemps, les résultats d'analyses économétriques sont les seules estimations quantitatives sur lesquelles des décisions peuvent être axées.

b) La deuxième hypothèse discutable porte sur les prévisions à long terme qui sont essentielles au modèle. Des prévisions des prix du grain et du bétail sont essentielles au modèle, tout comme l'hypothèse que ni le marché du grain ni le marché du bétail à l'extérieur de la région des Prairies ne seront bouleversés. Les données sur le marché du bétail implique que le marché nord-américain absorbera la production accrue et que la taille du marché atténuera l'effet de l'augmentation de la production sur les prix. Les données sur le marché du grain supposent que les conditions de concurrence dans le marché étranger seront les mêmes que dans le passé. Toutes ces hypothèses ont été mises en doute.

De nombreux facteurs peuvent influer sur les prévisions. Par exemple, la faible croissance de la consommation de viandes rouges et le maintien des marchés étrangers préoccupent certaines personnes. Le marché du grain suscite aussi des préoccupations. Comme, en règle générale, le Canada accepte les prix fixés par d'autres dans les marchés internationaux, l'augmentation virtuelle de la production d'autres pays, la structure concentrée des marchés d'exportation, l'impact des politiques de la CEE et des États-Unis sont tous des facteurs préoccupants.

Les projections antérieures de l'évolution à long terme de variables économiques, et notamment des variables portant sur les prix et la production de denrées agricoles, n'ont pas été assez exactes en termes absolus pour inspirer une grande confiance dans les présentes projections. L'agriculture demeure une industrie instable par suite de son asservissement aux conditions climatiques, à la géographie, aux dangers et décalages biologiques ainsi qu'aux modifications apportées aux politiques intérieures et étrangères. Toutefois, le hic n'est pas l'exactitude absolue des prévisions et des hypothèses du modèle d'Agriculture Canada; le point essentiel est d'établir si d'autres projections, y compris un scénario très pessimiste pour le bétail et le grain, modifieraient la conclusion fondamentale du modèle, à savoir que le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs augmenterait à la fois la valeur globale de la production agricole et le revenu net global des agriculteurs de l'Ouest canadien. Il est peu probable que la modification des hypothèses du modèle change les conclusions fondamentales, sauf peut-être leur ordre de grandeur.

Le débat sur l'importance des prévisions soulève deux considérations. Premièrement, il faut établir si les versements aux éleveurs de bétail devraient varier selon la rentabilité de l'industrie. L'instabilité intrinsèque des prix du bétail et de la production animale n'est pas attribuable uniquement au mode de versement. La baisse du prix des grains de provende est tout aussi importante que les éleveurs enregistrent un bénéfice ou une perte.

En second lieu, dans le long cours, la prospérité de l'élevage de bétail et celle de la culture céréalière sont interdépendantes, les marchés du grain jouant le rôle prédominant. La modification du mode de versement doit être située dans ce contexte. En raison des décalages biologiques, la rentabilité de la culture céréalière diffère de celle de l'élevage sur de brèves périodes de temps, l'intervalle étant plus long pour les bovins que

pour les porcs et les volailles. Mais lorsque la production animale change, ces variations sont habituellement reliées à la conjoncture du marché du grain. L'évolution des secteurs du grain et du bétail dans l'Ouest au cours des années 70 témoigne de ce fait.

Dans le long cours, il est donc illogique de prévoir un désastre dans un secteur de l'industrie agricole des Prairies, mais l'essor de l'autre secteur. Ainsi, contrairement aux opinions exprimées dans certains mémoires présentés au Comité, il semblerait que des erreurs dans les nombres absolus des projections n'infirment pas les retombées différentielles du mode de versement établies dans l'analyse économétrique d'Agriculture Canada.

c. Retombées agrotechniques

Les modifications du mode de versement qui diminueraient le prix du grain à la ferme peuvent être porteuses de retombées agrotechniques. Ces répercussions comportent diverses facettes, notamment :

i) la modification des dépenses en intrants et des besoins de conditionnement à mesure que l'évolution des prix se répercute sur la production céréalière, la commercialisation du grain et la production animale; et

ii) la modification de la rentabilité du conditionnement des grains et des oléagineux, tout particulièrement dans le cas de produits consommés dans les Prairies.

i) Dépenses en intrants et besoins de conditionnement

Si l'on suppose que le versement de la subvention aux producteurs ne modifierait pas beaucoup le volume de la production céréalière, les dépenses des cultivateurs de grain au chapitre des engrais, pesticides et herbicides ne devraient pas changer

sensiblement. Comme l'indiquent les données du tableau 6, ces dépenses diminueraient par rapport aux montants prévus en 1995 si la présente politique était maintenue, mais la baisse est faible. Le tableau 6 révèle aussi une augmentation nette des dépenses en machines agricoles. Toute diminution éventuelle des dépenses à ce chapitre dans le secteur du grain serait plus qu'annulée par l'accroissement des dépenses en machines provoqué par l'expansion prévue du secteur de l'élevage.

L'activité dans le secteur agrotechnique et dans celui des services agricoles pourrait aussi fléchir par suite du détournement prévu de grain du marché d'exportation à l'élevage de bétail ainsi que par suite d'une réduction éventuelle de la production céréalière. Cette baisse des exportations de grain se traduirait par une diminution de la demande de services de transport ferroviaire et de stockage en silo par rapport à la demande qui existerait si la subvention était toujours versée aux chemins de fer.

Tout compte fait, il y a lieu de croire que les principales activités de conditionnement générées dans l'Ouest par la modification du mode de versement proviendraient de l'accroissement des productions porcine et bovine de 15 et 19 pour 100 respectivement si un tarif compensatoire était adopté. Il est toutefois difficile de mesurer la valeur ajoutée par l'accroissement du conditionnement des grains de provende et, surtout, du conditionnement de la viande. Si la hausse des productions porcine et bovine était entièrement abattue et conditionnée dans les Prairies, l'accroissement de ces activités serait alors proportionnel à l'augmentation de la production. Cependant, l'ampleur de cet accroissement est fonction de la capacité d'exploiter les marchés étrangers de la viande de boeuf et de porc plutôt que celui des animaux sur pied, ainsi que de la position concurrentielle de l'industrie du conditionnement de la

La modification des coûts relatifs de production peut influer sur l'évolution du contingentement interprovincial de la production. Toutefois, l'importance des avantages comparatifs dans la répartition des nouveaux quotas n'est pas du tout certaine. Dans les industries des oeufs et du dindon, aucun mécanisme de répartition n'a l'aval de tous les intéressés. Dans l'industrie du poulet, il est difficile d'établir avec précision comment la répartition s'est faite. Il est donc difficile de contester les conclusions de Hollander qui soutient que comme tout quota à répartir par suite des différences de coûts est minime par rapport au quota global des ces industries, les répercussions seront faibles quel que soit le mécanisme de répartition adopté.

5. QUESTIONS COMPLÉMENTAIRES

Au cours des délibérations du Comité, les intervenants ont soulevé des préoccupations complémentaires qui ne sont pas directement reliées à l'analyse des répercussions sur l'agriculture et sur l'appareil de transport et de manutention du grain. Il s'agit notamment de :

(a) la capitalisation de la subvention en valeurs foncières;
(b) l'incidence sur les programmes fédéraux et provinciaux de stabilisation des prix des porcins et des bovins;
(c) l'incidence sur les relations commerciales internationales.

a. La capitalisation de la subvention

Si la subvention du Nid-de-Corbeau est versée aux producteurs, elle est incorporée dans le revenu que les producteurs touchent et auquel ils s'attendent. En conséquence, elle acquiert une valeur associée au sol qui a servi à produire le revenu, que le producteur loue le sol ou en soit propriétaire. En d'autres

viande des Prairies. Bien que l'Ouest canadien et notamment l'Alberta semblent particulièrement bien situés pour tirer profit du marché déficitaire en viandes rouges de la côte du Pacifique des États-Unis, il n'est pas certain dans quelle mesure ce marché peut être exploité. Pour un examen des débouchés virtuels et des problèmes connexes, voir l'étude de Rosaasen et Schmitz (1985).

ii) Modification de la rentabilité du conditionnement des grains et des oléagineux

Puisqu'un grand nombre des produits dérivés du grain tombent maintenant sous le coup de la loi au même titre que les grains, la modification du mode de versement aurait peu d'effet, voire aucun, sur la rentabilité relative du conditionnement des produits devant être vendus à l'extérieur des Prairies, à la condition que les politiques de la Commission canadienne du blé régissant les prix régionaux demeurent inchangés. Il pourrait, toutefois, y avoir une faible redistribution régionale de la rentabilité du conditionnement du colza Canola en faveur des provinces des Prairies et de l'Ontario car le prix du colza Canola est axé sur le prix à Vancouver moins les frais de manutention et le fret.

Dans le cadre de la politique présentement en vigueur, la valeur de la subvention est incorporée dans le prix des grains et oléagineux conditionnés et consommés à l'intérieur des provinces des Prairies, tout comme dans l'établissement du prix des grains de provende. Par contre, le versement de la subvention aux producteurs réduirait le prix du grain à la ferme et, par conséquent, le coût des intrants dans le conditionnement des produits devant être consommés dans les Prairies. Il est difficile d'estimer la valeur quantitative de ces économies. Si environ deux millions de tonnes de blé sont moulues pour le marché intérieur et que la part de l'Ouest dans le marché intérieur est proportionnelle

termes, la capitalisation de la subvention du Nid-de-Corbeau en valeurs foncières agricoles est inévitable. Le noeud de la question n'est pas si ce phénomène se produit effectivement, mais si, lorsque la subvention est versée aux producteurs, sa capitalisation est accrue et dans quelle mesure elle diffère de la capitalisation de la subvention lorsque celle-ci est versée aux chemins de fer.

Bien que toute évaluation précise soit discutable, il est incontestable que la subvention historique du Nid-de-Corbeau a contribué à augmenter la valeur des terres agricoles dans les Prairies. L'existence d'un tarif de transport du grain inférieur au tarif compensatoire a directement influé sur le prix du grain à la ferme et sur les revenus agricoles nets. Les producteurs s'attendaient à des revenus gonflés de la subvention et leurs attentes furent donc incorporées dans la valeur des terres. La modification de la politique touchera principalement les terres affectées à la culture céréalière ou qui pourraient l'être, que les récoltes soient expédiées par chemin de fer ou pas.

Présentement, l'incidence de la subvention du Nid-de-Corbeau sur le prix des terres dans les Prairies est probablement considérable car les revenus des producteurs reflètent le montant intégral de la subvention qui se situe à environ 21 $/tonne. Diverses études ont mesuré la portée de la subvention du Nid-de-Corbeau sur les valeurs foncières au cours des dernières années lorsque le montant versé fut inférieur à celui de l'année de base, 1981-1982. Selon Fields (1980), la subvention du Nid-de-Corbeau comptait, en 1979, pour environ 21 pur 100 des valeurs foncières dans l'ensemble des Prairies, 12,7 pour 100 au Manitoba, 17 pour 100 en Saskatchewan et 28 pour 100 en Alberta. Pour plus de précisions sur le sujet, voir Lerohl et al (1984). Comme la subvention est relativement fixe et qu'au cours des années récentes

à sa population, les économies pourraient atteindre entre 10 et 15 millions de dollars au seul chapitre de la mouture du blé. La répartition de ces économies dépendrait des politiques de la Commission canadienne du blé régissant les prix. On peut néanmoins soutenir que ces économies favoriseraient le conditionnement des grains et oléagineux dans les Prairies ainsi qu'une utilisation accrue des produits conditionnés dans la région, tels le tourteau de colza Canola, pour l'alimentation du bétail.

Il est à signaler que si la subvention était versée aux producteurs, les entreprises de conditionnement paieraient le grain moins cher, mais devraient alors payer le tarif compensatoire intégral lorsqu'elles expédieraient leurs produits à des marchés étrangers.

d. Retombées régionales et individuelles

La plupart des études portant sur les retombées des divers modes de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau sont des études macro-économiques, c'est-à-dire des études axées sur les répercussions moyennes à travers l'ensemble des Prairies et sur un tarif du transport calculé à partir de distances moyennes. Bien que ces études présentent les variations d'ensemble, elles cachent les décisions auxquelles sont confrontés les agriculteurs dont les ressources, les entreprises et groupes d'entreprises diffèrent et qui sont situés à des endroits différents à l'intérieur de la région. Une des grandes questions que se posent les producteurs est comment la modification de la politique les touchera personnellement. De plus, pour comprendre les transformations qui seront peut-être déclenchées, il faut examiner les changements possibles au niveaude la ferme, compte tenu de la grande diversité des conditions agronomiques, des entreprises et du tarif du transport du grain dans l'ensemble des Prairies.

Les projections du revenu agricole net, présentées au tableau 5, donnent une vue d'ensemble des retombées provinciales par rapport aux conditions agronomiques et à l'importance des secteurs du grain et de l'élevage. Si la subvention du Nid-de-Corbeau était versée aux producteurs, la Saskatchewan, avec ses énormes recettes monétaires provenant de grains visés par la loi,dépendrait beaucoup plus des versements compensatoires que les autres provinces. Cette observation s'applique également aux régions intérieures des provinces. Les différences à l'intérieur des provinces seraient aussi grandes que les écarts entre les provinces.

Le tableau 7 présente les retombées du versement de la subvention aux producteurs sur différents types de fermes. Les fermes sont classifiées par province, par zone du sol ainsi que par entreprise et combinaison de produits (sauf pour les entreprises d'engraissement de bovins en Alberta).

Au tableau 7, les données sur les revenus agricoles reposent sur les mêmes projections des prix que les modèles d'ensemble. L'importance de l'analyse ne réside pas dans les nombres absolus indiqués, mais dans la mise en comparaison des différences entre les revenus nets des divers types d'entreprises et de groupes d'entreprises. Dans l'ensemble, les données révèlent que les fermes qui sont largement ou entièrement tributaires de leurs ventes de grain auraient des revenus nets inférieurs à ceux qu'elles toucheraient si la subvention était versée aux chemins de fer. Les fermes qui affectent leur récolte de grain et des achats de grain supplémentaire à l'engraissement du bétail jouiraient des revenus nets les plus élevés. Les résultats de cette analyse ne sont pas étonnants compte tenu de la baisse prévue du prix du grain à la ferme par suite de la modification du mode de versement.

Au niveau de la ferme, le versement de la subvention aux producteurs donne à peu près les mêmes résultats que la proposition Gilson axée sur la surface cultivée. Les données du tableau 7 aident à définir les coûts et les bénéfices des options au niveau de la ferme selon les diverses caractéristiques des entreprises agricoles des Prairies. Les petites pertes des producteurs spécialisés sont attribuables à la dilution, c'est-à-dire à l'affectation des bénéfices à des activités autres que des expéditions de grain d'exportation, ainsi qu'à l'augmentation des frais réels d'expédition du grain. Les bénéfices accrus des éleveurs de bétail sont attribuables à la diminution du prix du grain et des versements lorsque le calcul repose sur les surfaces cultivées. Si les versements aux producteurs n'étaient pas axés sur la productivité du sol, la répartition des coûts et des bénéfices serait différente.

L'utilisation de ces modèles dans le but de définir les coûts et les bénéfices de la modification du mode de versement au niveau des fermes est toutefois assujettie à une importante réserve : l'analyse ne tient pas compte des changements que les producteurs pourraient apporter à leurs entreprises par suite de la modification de la politique. Un grand nombre de fermes mixtes, ou pouvant passer à une production mixte, pourraient abandonner la culture céréalière en faveur de l'élevage de bétail; le cas échéant, les revenus nets dépasseraient les chiffres indiqués au tableau 7 sous le régime du versement de la subvention aux producteurs. Quoi qu'il en soit, le fait demeure que la modification du mode de versement aurait un effet différent sur le revenu net des producteurs selon les caractéristiques de leurs entreprises.

Schmitz et Rosaasen relèvent une autre retombée régionale. Utilisant l'ancien tarif du Pas du Nid-de-Corbeau comme point de départ, ils signalent que sous le régime du tarif

compensatoire et utilisant le nouveau barème de 5 fois le tarif du Nid-de-Corbeau, le fret augmenterait de 3,16 $/tonne à 15,80 $/tonne à Winnipeg. Pour les expéditeurs plus éloignés, par exemple ceux de Lloydminster en Saskatchewan, le fret passerait de 5,32 $/tonne à 26,60 $/tonne. Ainsi, l'option du tarif compensatoire augmenterait le fret imputable aux producteurs de 12,64 $/tonne à Winnipeg et de 21,28 $/tonne à Lloydminster. Cet écart s'élargit à mesure que les frais de transport augmentent, les majorations inflationnistes étant entièrement ou partiellement imputables aux producteurs. Ainsi, comme le tarif actuel est axé sur les distances, la hausse des frais imputables aux producteurs touche davantage les producteurs plus éloignés des ports d'exportation. Ces augmentations différentielles des coûts sont compensées en partie par la subvention dont le montant tient compte de l'éloignement du port.

En conséquence, l'incitation à accroître la production animale serait plus forte pour les producteurs éloignés, par exemple ceux qui sont près de la frontière de l'Alberta et de la Saskatchewan, que pour les producteurs situés près des ports d'exportation. Non seulement le prix du grain sera plus bas, mais en supposant que les avantages de l'engraissement de bovins seront transmis au secteur des génisses, les producteurs seraient incités à réaffecter leurs surfaces moins productives en faveur de la culture de fourrage. Les modalités des rajustements sont fonction d'un mode de versement qui n'influe pas sur l'affectation des ressources.

L'éloignement pourrait aussi se répercuter sur la composition des récoltes de grains visés par la loi. Schmitz et Rosaasen démontrent que dans les régions d'expédition les plus éloignées, les producteurs seraient davantage incités à cultiver des grains de faible volume et dont le prix est plus élevé, tels que le colza Canola.

4. RÉGION DE L'EST DU CANADA

La principale répercussion de la modification du mode de vrsement sur l'industrie agricole de l'Est du Canada est un accroissement possible de la concurrence dans les marchés de viandes rouges. Cette constatation suppose que le versement de la subvention aux producteurs stimulerait les productions bovine et porcine dans l'Ouest et que cette offre accrue ferait baisser les prix dans les marchés nord-américains et de l'Est canadien. La modification du mode de versement pourrait aussi influer sur les produits avicoles dont l'offre est réglementée. Les retombées sur l'aviculture seraient fonction, toutefois, de la mesure dans laquelle la diminution du prix des grains de provende dans les Prairies modifierait la répartition des marchés provinciaux ou les formules nationales de fixation des prix axés sur le coût de production ou les deux à la fois.

La modification du mode de versement dans les Prairies n'influerait pas beaucoup sur le prix des grains de provende dans l'Est car ceux-ci ne peuvent pas dépasser le prix concurrentiel du maïs.

L'analyse économétrique d'Agriculture Canada contient une simulation des effets possibles, d'ici 1995, sur les productions porcine et bovine dans l'Est canadien et sur le revenu net de ce groupe d'éleveurs. Les résultats sont présentés aux tableaux 8 et 9. En comparaison de la production animale et des revenus nets prévus sous le régime actuel, le versement de la subvention aux producteurs entraînerait une faible diminution de la production animale et des revenus nets des éleveurs dans l'Est du pays.

Selon les projections, la diminution de la production animale sous le régime du tarif compensatoire correspondra en 1995

à environ 1 pour 100 de la production sous le présent régime de la LTGO. Les revenus nets des éleveurs de bétail baisseront de 1,4 pour 100 dans l'ensemble des provinces de l'Est, de 1,6 pour 100 en Ontario, 1,0 pour 100 au Québec et 1,5 pour 100 dans les Maritimes. En autres mots, selon le modèle, le taux de croissance du revenu net des éleveurs de l'Est sera légèrement inférieur à la hausse de 74 pour 100 prévue sous le régime de la LTGO au cours de la période de référence. Ces répercussions négatives sur la région de l'Est sont réparties comme suit : 69 pour 100 en Ontario, 23 pour 100 au Québec et 8 pour 100 dans les Maritimes.

Comme pour tous les résultats de l'analyse d'Agriculture Canada, les chiffres absolus indiqués reposent sur des hypothèses dont la réalisation est incertaine. Dans l'analyse des retombées sur l'Est canadien, la grandeur des chiffres obtenus met en doute leur portée. Premièrement, une faible probabilité d'erreur suffit pour les modifier sensiblement à la hausse ou à la baisse. Deuxièmement, les chiffres sont établis au moyen d'une suite d'interactions entre les marchés, y compris les marchés américains, qui requièrent des hypothèses supplémentaires. Pour ces raisons, les répercussions éventuelles sur les industries porcine et bovine sont approfondies ci-dessous.

a. Le porc

Le tableau 10 présente les ventes de porcs selon la province d'origine, pour certaines années allant de 1972 à 1984. Les caractéristiques de la production diffèrent sensiblement entre l'Ouest et l'Est. Dans l'Est, la production porcine a augmenté presque continuellement jusqu'en 1980 et elle s'est stabilisée au cours des années récentes; au Québec, notamment, elle a plus que doublé entre 1976 et 1980. Par contre, dans l'Ouest, la production porcine des années récentes n'a pas atteint le niveau du début de la dernière décennie. La production dans l'intervalle est marquée

par ses fluctuations. La production porcine dans l'Ouest a diminué d'environ 40 pour 100 entre le début et le milieu des années 70, puis elle a commencé à augmenter à la fin de la décennie. Quant à la répartition de la production nationale, en 1972 l'Ouest comptait pour 45 pour 100 du volume et l'Est pour 55 pour 100, tandis qu'en 1984, les proportions étaient 30 et 70 pour 100 respectivement.

Pour ce qui est des marchés du porc et de la viande de porc, le fait marquant des années 70 fut la transformation de l'Est canadien d'une région déficitaire en une région excédentaire. Ce changement a mis fin au rapport historique entre la production et le prix du porc dans les deux grandes régions du Canada. L'Est n'est plus un débouché pour les porcheries de l'Ouest, et les éleveurs des deux régions exportent une partie de leur production. En d'autres termes, le commerce du porc et de la viande de porc ne se fait plus en direction ouest-est, mais en direction nord-sud, à l'exception des exportations de porc au Japon (Hay; 1984). Les exportations au Japon comptaient pour 26 pour 100 des exportations globales de porc en 1983. Mais cela ne modifie pas le rapport entre les prix du porc au Canada et aux États-Unis. Ce phénomène a mis les éleveurs de porc de l'Est et de l'Ouest canadien dans une position concurrentielle dans les marchés américains.

Le tableau 11 présente une ventilation régionale des exportations et importations de porc. Il révèle que la plupart des exportations de viande de porc proviennent maintenant de l'Est. Les exportations de porcs sur pied, qui ont atteint un volume considérable en 1984, proviennent des deux régions. De fait, les exportations de viande de porc provenant de l'Ouest étaient moins élevées en 1983 qu'en 1972. Au cours de la deuxième moitié des années 70, l'Ouest était déficitaire en viande de porc.

Le tableau 12 présente l'incidence de l'évolution de la production et de l'importance accrue des exportations sur les prix relatifs du porc dans l'Est ainsi que dans l'Ouest canadien. Au début des années 70, l'Est était déficitaire en porc. Les éleveurs de l'Est recevaient un prix plus élevé que leurs homologues de l'Ouest et la prime était à peu près égale aux frais d'expédition du porc de l'Ouest vers l'Est. La transformation de l'Est en une région excédentaire en porc a réduit cette prime. Le prix du porc dans l'Est est maintenant axé sur le prix à l'exportation. Cette diminution relative du prix dans l'Est a réduit la différence de prix entre les deux régions au point que les frais d'expédition rendent des échanges considérables de porc entre l'Ouest et l'Est peu probables.

Les caractéristiques actuelles de la production porcine et du commerce du porc et de la viande de porc servent à évaluer les répercussions éventuelles de la modification du mode de versement sur le marchés relatifs du porc et de la viande de porc. Si la diminution du prix des grains de provende dans les Prairies améliore la position concurrentielle des éleveurs de porc dans cette région, ce sera par rapport aux marchés étrangers. La reprise du commerce ouest-est est peu probable en raison de l'ampleur de l'excédent de la production dans l'Est et de la différence de prix relativement faible entre les deux régions.

Ainsi, toute incidence de la modification du mode de versement sur l'offre de porc dans l'Est canadien qui pourrait se répercuter sur la production porcine des Prairies passera par le tamis des marchés étrangers. Il est à noter qu'une hausse de 10 pour 100 de la production porcine des Prairies augmenterait la production natonale d'environ 3 pour 100 et la production nord-américaine de seulement 0,5 pour 100. De plus, si cette hausse dépendait de la pénétration de marchés étrangers, les exportations de viande de porc provenant de l'Ouest ne dépaseraient toujours pas le tiers de celles de la région de l'Est.

Bien que l'évolution de l'offre de porc dans les Prairies par suite de la modification du mode de versement soit très incertaine, il est à signaler que les exportations de viande de porc n'augmenteraient pas nécessairement. Compte tenu des fluctuations historiques de la production porcine dans les Prairies, attribuables à des facteurs autres que le tarif du transport du grain, la modification du mode de versement pourrait, dans certaines circonstances, réduire la probabilité d'importations de porc dans la région car il ne faut pas oublier que l'Ouest futdéficitaire en porc de 1976 à 1978. Le fait à retenir est que la position concurrentielle des éleveurs de porc de l'Ouest s'en touve améliorée quels que soient leurs débouchés, et qu'il est peu probable que leurs débouchés comprennent le marché de l'Est canadien.

Cette analyse permet de déduire que la modification du mode de versement n'influerait pas beaucoup sur l'industrie du porc dans l'Est du pays. Il va sans dire que cette constatation est contraire à l'avis de certains intéressés. Il est vrai que la diminution du prix des grains de provende dans l'Ouest élargirait l'écart entre les prix des grains de provende dans les deux régions. D'aucuns soutiennent qu'il s'agit d'une réforme d'une politique gouvernementale qui avantagerait les éleveurs d'une région et non ceux de l'autre. D'autres affirment que le changement éliminerait un désavantage.

Il est toutefois très douteux que la modification du mode de versement nuise sensiblement à la production porcine dans la région de l'Est. En raison de l'ampleur des exportations de porc dans l'Est, le prix du porc dans cette région repose sur le prix à l'exportation, c'est-à-dire le prix aux États-Unis moins le fret, et il n'est pas relié aux réductions éventuelles du prix des grains de provende dans les Prairies. Les arguments soutenant que l'écart du prix des grains de provende entre l'Est et l'Ouest favorise

maintenant le commerce du porc plutôt que celui du grain sont sans importance à moins que la production porcine dans l'Est devienne déficitaire et que le prix du porc comprenne de nouveau le fret. Il faudrait à cette fin que la production porcine dans la région de l'Est baisse de 25 à 30 pour 100.

b. Le boeuf

Dans le secteur du boeuf, contrairement au secteur du porc, il existe un commerce ouest-est en viande de boeuf et en bovins, principalement en bovins d'engraissement, ainsi que des échanges commerciaux avec les États-Unis. Les provinces se font concurrence dans tous les segments de l'industrie bovine. Dans l'ensemble, les prix dans les deux régions du pays sont fixés en grande partie dans le marché nord-américain et ne tiennent pas compte de la position du Canada comme exportateur ou importateur.

L'Ouest canadien, qui possède près de 80 pour 100 du cheptel bovin national, est excédentaire en boeuf et en bovins. Une partie de cet excédent est transportée sous la forme de bovins d'engraissement à des parcs situés principalement en Ontario. Environ 500 000 bovins d'engraissement, soit de 20 à 25 pour 100 des veaux de boucherie nés dans l'Ouest, sont expédiés chaque année. Comme l'indique le tableau 13, environ 65 pour 100 des bovins engraissés vendus sont abattus dans l'Ouest. Entre un tiers et une demie de cette viande de boeuf est vendue dans l'Est, notamment dans le marché montréalais. Ces données laissent supposer que la différence entre les prix des bovins engraissés dans l'Ouest et dans l'Est correspond à peu près aux frais de transport de la viande (tableau 14).

Il est difficile d'évaluer les répercussions éventuelles de la modification du mode de versement sur l'industrie bovine de l'Est en raison des caractéristiques complexes de la production

bovine et du commerce du boeuf et des bovins. Pour ce qui est de la production, l'industrie bovine se compose de deux étapes dont chacune contient des segments d'engraissement de bovins et de génisses et qui sont toutes deux assujetties à des contraintes biologiques. Quant au commerce interprovincial, il dépend de la possibilité et de l'opportunité de transporter les bêtes ou la viande de boeuf ou les deux à la fois vers les marchés de l'Est ou les marchés américains.

Au début, la diminution du prix des grains de provende augmenterait la rentabilité des parcs d'engraissement dans les Prairies, et améliorerait ainsi leur position concurrentielle. Cette stimulation de la concurrence ferait monter le prix des bovins d'engraissement. Les conséquences pour l'industrie bovine de l'Est seraient doubles : une diminution de la rentabilité des parcs d'engraissement et un accroissement des génisses d'engraissement.

Pour ce qui est de l'accroissement éventuel de la production bovine dans l'Ouest canadien par suite de la modification du mode de versement, il est à signaler que pour augmenter la production bovine intérieure, il faut commencer par accroître la production de génisses. À cette fin, il faut transmettre les avantages dont jouissent les parcs d'engraissement aux éleveurs de génisses, et ce au moins quatre à cinq ans avant que l'augmentation de la production bovine se concrétise. En raison de ces caractéristiques de l'industrie bovine, les réactions des éleveurs à une diminution du prix des grains de provende sont très incertaines.

c. La volaille

La production avicole est soumise à une réglementation nationale de l'offre et les prix sont indexés sur le coût de production. Les répercussions virtuelles d'une diminution du prix

des grains de provende, provoquée par la modification du mode de versement, portent à la fois sur la baisse du coût de production dans les Prairies, mais non dans les autres provinces, et sur la possibilité d'une nouvelle répartition provinciale du quota national.

La modification du mode de versement apporterait de modestes avantages aux producteurs avicoles des Prairies, mais les répercussions sur les producteurs des autres provinces sont préoccupantes. Pour ce qui est toutefois de l'établissement du prix du poulet, du dindon et des oeufs, seul le prix des oeufs est indexé sur le coût de production à l'échelle nationale. Dans le cadre des politiques provinciales actuelles régissant le prix du poulet et du dindon, la diminution du coût de production dans les Prairies influerait très peu sur les prix dans les autres provinces.

Dans une étude effectuée pour le compte du Comité, Hollander (1984) estime que dans le cadre de la présente politique prévoyant le versement de la subvention aux chemins de fer, la diminution du prix des oeufs dans les provinces autres que celles des Prairies se chiffrerait à 0,45 ¢ la douzaine en 1995-1996 (en dollars de 1984). Cette baisse s'explique par le fait que l'augmentation des frais de transport du grain imputables aux producteurs entraînerait une diminution du prix des grains de provende dans les Prairies. L'adoption d'un tarif compensatoire provoquerait une baisse de 0,69 ¢ la douzaine. Ainsi, comme le prix des oeufs est régi par une politique nationale, bien que la modification du mode de versement augmente les recettes nettes des producteurs d'oeufs dans les provinces des Prairies, elle n'entraîne qu'une faible diminution du prix des oeufs dans les autres provinces.

d'autres facteurs ont eu un effet déflationniste sur les valeurs foncières, ces pourcentages sont probablement tout aussi élevés aujourd'hui, sinon plus élevés.

La modification du mode de versement pourrait influer sur les valeurs foncières de deux façons qui, toutes deux, réduiraient la capitalisation de la subvention du Nid-de-Corbeau. Dans le premier cas, si les cultivateurs de grain ne sont pas indemnisés du montant intégral de la hausse du fret, la diminution des revenus agricoles laisse prévoir une capitalisation réduite. Cette éventualité écarte toutefois la possibilité que les pertes causées par la dilution soient amplement annulées par d'autres bénéfices, par exemple des économies dans la manutention et le transport du grain. Deuxièmement, la subvention n'est plus dissimulée dans le rendement de l'entreprise; elles est maintenant apparente sous la forme d'une indemnité compensatoire, et à ce titre, il se peut que les producteurs l'excluent de leurs attentes. Cette analyse réfute les objections au mode de versement aux producteurs fondées sur la capitalisation foncière de la subvention.

b. L'incidence sur les programmes fédéraux et provinciaux de stabilisation des prix des viandes rouges

Au Manitoba et en Saskatchewan, les programmes provinciaux de stabilisation des prix des porcs et des bovins sont axés sur le coût de production. Sans analyser ces programmes en détail, on peut affirmer que la diminution du prix des grains de provende dans les Prairies réduirait le coût de production et, par voie de conséquence, les indemnités versées dans le cadre des programmes. Il se peut aussi que par suite de la diminution du prix des grains de provende, les gouvernements provinciaux se sentent moins contraints d'accorder des indemnités compensatoires aux éleveurs de bétail si la subvention est toujours versée aux chemins de fer.

Il semble présentement que dans les provinces participantes, les programmes provinciaux seront remplacés par un régime fédéral tripartite de stabilisation du prix des viandes rouges qui serait financé également par les éleveurs, les provinces et le gouvernement fédéral. Les prix de soutien, qui seraient établis à chaque trimestre, correspondraient à la moyenne nationale des coûts monétaires durant le trimestre en cours plus un pourcentage convenu de la marge bénéficiaire moyenne, à savoir les prix du marché moins les coûts monétaires, durant le même trimestre des cinq années précédentes. À compter du mois de mars 1985, le pourcentage de la marge bénéficiaire moyenne convenu provisoirement est 95 pour 100 dans le cas des porcs et 50 pour 100 dans le cas des bovins de boucherie.

Comme l'indemnité trimestrielle serait égale au prix de soutien moins le prix moyen du marché au cours du trimestre, l'incidence de la modification du mode de versement pourrait prendre deux formes. Premièrement, puisque le prix de soutien est relié au coût monétaire national de production, il se peut que la diminution des coûts monétaires dans les provinces des Prairies réduise la probabilité de toucher une indemnité dans le cadre du programme. Cette éventualité préoccuperait notamment les provinces situées à l'extérieur des Prairies. Deuxièmement, puisque la modification du mode de versement risque d'augmenter l'offre de porcs et de bovins dans les Prairies et ainsi de faire baisser les prix dans l'ensemble du pays, il se peut que les versements effectués dans le cadre du programme augmentent.

La fréquence et le montant des versements effectués dans le cadre du programme dépendraient de l'équilibre entre l'incidence de la modification du mode de versement sur le prix du marché des viandes rouges et son incidence sur le prix des grains de provende. Si l'on tient compte de l'évolution des coûts monétaires seulement, l'incidence de la modification du mode de versement

serait relativement faible, en raison notamment de l'étalement sur cinq ans. Ces répercussions pourraient néanmoins désavantager les éleveurs des provinces participantes situées à l'extérieur des Prairies.

c. L'incidence sur les relations commerciales internationales

La subvention du Nid-de-Corbeau est un paiement de transfert du gouvernement fédéral à l'industrie agricole des Prairies. Quel qu'en soit le mode de versement, les partenaires commerciaux du Canada y accordent une grande importance. Deux questions ont été soulevées. Premièrement, et la question la plus importante, est-ce qu'on peut soutenir que le versement de la subvention, soit aux chemins de fer soit aux producteurs, ne fausse pas les rapports concurrentiels? Il faut notamment établir si la subvention viole les accords du GATT, et par conséquent, entraînera la sanction de mesures de compensation. Deuxièmement, est-ce que la subvention, quel qu'en soit le mode de versement, aggrave des problèmes commerciaux engendrés par d'autres causes?

Pour ce qui est de la première question, il est déjà évident que la présente politique a créé des problèmes commerciaux. Le versement d'une subvention directe aux expéditions ferroviaires de produits dérivés des grains et des oléagineux a été contesté. Le versement de la subvention aux producteurs éliminerait cette préoccupation.

Cependant, il n'est pas clair comment une subvention aux producteurs serait considérée. Malgré les arguments appuyant le contraire, on pourrait probablement soutenir à bon droit que la subvention aux producteurs ne fausserait pas les caractéristiques concurrentielles du marché. De fait, elle élimine une distorsion du prix du marché qui fut introduite au fil des années à mesure que les producteurs payaient une part de plus en plus petite des frais

de transport du grain. Elle rétablirait en partie un rapport concurrentiel qui régnerait si la subvention n'existait pas. Cette constatation suppose que la subvention n'influerait pas sur l'affectation des ressources.

Par ailleurs, il y a la thèse que toute modification de la politique qui stimulerait les productions porcine et bovine dans les Prairies aggraverait les problèmes commerciaux. Ces problèmes se manifestent maintenant relativement aux exportations de porcs et de viande de porc aux États-Unis. Le volume élevé des exportations de viande de porc aux États-Unis, soit plus de 300 millions de livres en 1984 dont environ 85 pour 100 provenaient de l'Est du Canada, et la forte hausse des exportations de porcs sur pied de plus d'un million de bêtes en 1984, partagée à peu près également entre les deux régions du pays, ont mis en évidence les programmes fédéraux et provinciaux de stabilisation des prix. Le volume des exportations influe beaucoup sur les difficultés virtuelles dans les relations commerciales. Il y a lieu d'établir si ces problèmes, provenant d'autres causes, devraient déterminer le rejet de politiques qui pourraient être avantageuses pour le Canada, surtout puisqu'il n'est pas certain que ces politiques puissent être considérées comme des infractions aux accords commerciaux.

Les barrières commerciales sont un fait de la vie et les pays importateurs en imposent périodiquement pour diverses raisons. Le Comité a été informé que toute subvention compensatoire, qu'elle soit versée aux chemins de fer ou aux producteurs, risque d'inciter les pays importateurs à adopter des mesures restrictives. Comme la subvention viserait à la fois le commerce intérieur et les exportations si elle était versée aux producteurs, les autres pays auraient alors plus de difficulté à justifier la prise de mesures de compensation.

CHAPITRE IV

MANUTENTION ET TRANSPORT DES GRAINS

1. CONSIDÉRATIONS DE LA LTGO RELATIVES À L'EFFICACITÉ

Selon les lignes directrices données par le ministre des Transports pour faire suite à la disposition 62(2) de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, qui a établi le Comité d'enquête, ce dernier doit "déterminer les répercussions des divers modes de versement possibles sur le réseau de transport et de manutention du grain de l'Ouest". En expliquant ce mandat général et complet, les lignes directrices précisent qu'il faut envisager (1) les effets que d'autres modes de versement auront sur tout accroissement de l'efficacité du réseau, (2) le taux d'évolution du réseau (prévu) advenant l'adoption d'autres modes de versement possibles, et (3) les répercussions financières de ces derniers sur le transport du grain de l'Ouest.

Les instructions du Ministre dépassent le champ d'application de la LTGO en matière de responsabilité d'assurer l'efficacité du réseau de transport et de manutention du grain. Dans la Loi, la tâche permanente consistant à accroître la capacité et l'efficacité de ce réseau est confiée au Comité supérieur du transport du grain (disposition 12) et à l'administrateur de l'Office du transport du grain (disposition 17(2)). C'est la Commission canadienne des transports qui est chargée d'évaluer périodiquement l'efficacité des chemins de fer en évaluant convenablement les coûts (disposition 38(2) a)), et cette efficacité doit être imposée de la façon suivante: dans le cas d'un chemin de fer qui ne respecte par les exigences de la Loi, le Ministre peut retenir les fonds qu'il verserait autrement à ce dernier (disposition 55(2)).

Une autre disposition importante qui permet de résumer les objectifs de la Loi en matière d'efficacité et de commodité du réseau figure au paragraphe 38(5), qui porte que la Commission canadienne des transports, dans ses examens des coûts des chemins de fer, doit s'assurer que les recettes de ces derniers leur permettront de répondre aux besoins à long terme en matière de transport du grain.

Aucune de ces responsabilités ne se rapporte directement ou indirectement au mode de versement. Les lignes directrices du Ministre et la responsabilité d'assurer l'efficacité et l'utilité de la Loi exigent que soit interprété le sens du terme "efficacité" que contient cette dernière.

Ce qui ressort des dispositions de la Loi relatives à l'efficacité, c'est la nécessité d'un objectif ayant pour but d'assurer au réseau ferroviaire une capacité et une efficacité suffisantes pour lui permettre de répondre aux besoins à long terme des producteurs en matière de transport de leur grain aux points d'exportation. La Loi indique clairement que cet objectif sera réalisé avec le temps, de deux façons: (1) grâce aux fonds nécessaires, et (2) par la mise à contribution directe des installations et du matériel roulant. Ces fonds seront versés tant par le gouvernement fédéral, sous forme de montants précis dans certains cas, que par les expéditeurs chargés d'acheminer les grains réglementaires par chemin de fer aux points d'exportation. Cette mise à contribution directe est déjà assurée grâce au programme de remise en état d'embranchements et à l'acquisition de matériel roulant. Cela permettra d'atteindre plus facilement le but non équivoque de la Loi, qui consiste à faire assumer de plus en plus par les producteurs, plutôt que par les chemins de fer et le gouvernement, les coûts occasionnés par le transport ferroviaire des grains réglementaires, en faisant en sorte que les producteurs et le gouvernement se partagent ce fardeau financier conformément aux conditions et modalités définies et stipulées.

2. EFFICACITÉ ET TARIFICATION (TARIFS RÉGLEMENTAIRES)

La LTGO, qui correspond à la politique du gouvernement, fait état des préoccupations suscitées par les répercussions sociales et économiques du nouveau régime sur l'agriculture en général et l'industrie céréalière en particulier, de même que sur les recettes des chemins de fer. Elle démontre le désir du gouvernement d'assurer un réseau de transport ferroviaire utile et efficace, et sa décision de partager les coûts avec les producteurs.

Les définitions et les stipulations visant à une nouvelle répartition des coûts s'inscrivent toutes dans un barème axé sur les coûts que le transport du grain occasionne aux chemins de fer. L'"efficacité" et l'"utilité" du réseau de transport du grain, qui sont des objectifs poursuivis au moyen de la loi en question, sont l'efficacité et l'utilité technique et opérationnelle rendues possibles par un barème conçu pour en répartir le coût. Dans ce barème, rien n'encourage la bonne utilisation de la main-d'oeuvre et du capital par les compagnies de chemin de fer dont les frais sont toujours couverts, ou par les utilisateurs dont les tarifs sont établis sans qu'il soit tenu compte de l'efficacité avec laquelle ils utilisent le réseau. En supposant que chaque compagnie de chemin de fer constate comme d'habitude qu'elle a tout intérêt à transporter du grain au coût le plus bas possible, pour accroître ses recettes nettes, rien dans la façon dont les tarifs sont établis n'encourage les expéditeurs à modifier leur comportement.

Bien sûr, cette tendance n'est pas accidentelle. Il s'agit simplement du maintien d'une tarification ferroviaire qui a été avantageuse pour les producteurs des Prairies, et de l'application du même principe de "coopération" qui sous-tend une

grande partie des activités de manutention et d'entreposage du grain. Ce principe exige qu'on établisse la moyenne des frais engendrés par le réseau et qu'on établisse un genre de barème contenant des taux uniformes pour couvrir ces derniers. Nous avons choisi à cette fin l'ancien barème du "Nid-de-Corbeau", dont les taux ont toujours été afférents (en général en tout cas) à la distance et au poids. Il est devenu si inséparable du processus de prise de décisions des agriculteurs des Prairies que ceux-ci le considèrent maintenant comme un barème fondé sur les coûts. Il en est un, mais seulement en ce sens qu'il permet de répartir le coût total du réseau. Il n'a rien à voir avec les coûts occasionnés par tout envoi ou endroit précis, et n'incite donc pas les intéressés à économiser les ressources en matière de transport.

L'inflation persistante et cumulative a eu pour résultat d'empêcher le barème initial relatif aux tarifs réglementaires de couvrir les coûts du réseau ferroviaire. L'efficacité avec laquelle ce barème a couvert ces derniers avant la hausse des taux d'inflation n'a jamais été déterminée. La LTGO constitue une tentative pour améliorer la tarification, la mettre en corrélation avec les futures augmentations des coûts en question par suite de l'accroissement des prix ou des quantités à transporter, et partager ces augmentations de prix futures entre le gouvernement fédéral et les expéditeurs.

Dans une perspective historique, il est évident que la tarification actuelle est inefficace. Elle l'est même encore plus que la tarification précédente, selon laquelle les économies réalisées dans le cas du réseau ferroviaire pouvaient appartenir à jamais aux chemins de fer. En vertu de la LTGO, toute économie de ce genre est incorporée dans les frais de base lors de chaque examen portant sur ces derniers (tous les quatre ans), et remise à l'expéditeur concerné grâce à la tarification.

Il faut admettre que peu importe le mérite des tarifs réglementaires actuels, ils n'ont pas été conçus pour promouvoir la rentabilité en matière d'utilisation des ressources de transport. En effet, on peut conclure que l'obligation d'assurer l'"efficacité" et l'"utilité" qu'ont les gestionnaires, les commissions et les comités en vertu des dispositions de la Loi encouragera probablement la surutilisation des ressources en matière de transport ferroviaire, pour assurer les mouvements de grain les plus faciles possibles de façon à obtenir lesdites efficacité et utilité. Rien dans la Loi n'encourage ou ne favorise l'"économie" des transports ferroviaires, sauf la disposition encombrante prévoyant l'octroi de rabais à des conditions très précises et difficiles.

3. HISTORIQUE DU PARTAGE DES FRAIS DE TRANSPORT DU GRAIN

La LTGO ne constitue pas la première ou la seule étape des efforts déployés pour augmenter les recettes insuffisantes que les chemins de fer pouvaient réaliser grâce aux anciens tarifs réglementaires (du Nid-de-Corbeau). Étant donné que les tronçons les plus coûteux du réseau de transport ferroviaire du grain se détérioraient, le gouvernement fédéral a commencé vers la fin des années soixante à verser toute une série de subventions pour l'amélioration des embranchements. Il a par la suite commencé à exécuter un programme de remise en état de wagons couverts et d'achat de wagons-trémies, les achats de wagons-trémies exigeant la participation des gouvernements fédéral et provinciaux aussi bien que celle des expéditeurs (par l'entremise de la Commission canadienne du blé). En 1977, un grand programme de remise en état d'embranchements a été mis sur pied. Toutes ces mises de fonds ont accentué l'incapacité des tarifs réglementaires à produire des recettes suffisantes.

Les producteurs bénéficient de ces mesures antérieures visant à augmenter les recettes des chemins de fer. Les embranchements remis en état et améliorés leur assurent une foule d'avantages, ainsi que les achats de wagons-trémies, sans que le barème en vigueur en tienne compte. Mais comme les effets de ces immobilisations disparaissent à la longue à cause de l'utilisation du réseau et du matériel, le coût total du remplacement de ces derniers sera de nouveau intégré à la tarification imposée aux producteurs de grain d'exportation.

4. ACCROISSEMENT DE LA RENTABILITÉ DU RÉSEAU DE TRANSPORT ET DE MANUTENTION DU GRAIN

Au cours des années où les recettes provenant du transport des grains réglementaires sont devenues très insuffisantes, et où les gouvernements s'efforcaient de réduire les répercussions de cette baisse en versant des subventions aux chemins de fer et en contribuant aux immobilisations de ces derniers, certains événements se sont produits et ont effectivement assuré la rentabilité économique de ce genre de transport. La plupart d'entre eux se rapportaient à ce dernier, mais certains étaient des phénomènes propres au réseau ferroviaire. Ils sont énoncés et examinés ici pour permettre de faire la distinction entre les mesures visant à accroître la capacité des chemins de fer à assurer la manutention des grains, comme nous l'avons indiqué, et celles qui permettent d'économiser vraiment au chapitre de l'utilisation des installations et du matériel.

a. Augmentation de la rentabilité des chemins de fer

Depuis 1967, les chemins de fer ont pu demander l'abandon de certains embranchements, et ils ont été forcés de le faire pour obtenir des subventions au titre des embranchements tributaires du transport du grain. Chaque fois qu'elle a approuvé l'abandon de certaines lignes, la Commission canadienne des transports a pu établir que cela permettrait de réaliser une nette économie, même si le grain serait dorénavant camionné sur de plus grandes distances jusqu'aux élévateurs. Elle a déterminé que l'abandon de ces lignes accroîtrait l'efficacité de l'ensemble du réseau.

Bien que les abandons d'embranchements aient l'incidence la plus précise sur l'efficacité du transport ferroviaire du grain, les immobilisations touchant l'ensemble du réseau ferroviaire contribuent peut-être davantage à assurer cette dernière, comme dans le cas de tout autre genre de transport. La pose de rails en acier plus lourds, la diminution du nombre de déclivités et de courbes, ainsi que l'allongement des voies de dépassement, permettent à des locomotives plus puissantes de tirer des trains plus longs et composés de wagons plus lourds. Les systèmes de signalisation et d'information modernes permettent une régulation des trains précise, et l'utilisation efficace du matériel roulant (locomotives et wagons). Tous ensemble, ces changements et les autres ont freiné les augmentations de coûts des chemins de fer.

b. Augmentation de la rentabilité des activités d'élévation et de manutention

Une autre étape véritable en matière de rentabilité a été la fermeture d'un bon nombre de petits élévateurs dont les entreprises avaient déterminé la non-rentabilité. Le nombre d'élévateurs principaux, qui, après la guerre, avait atteint le sommet de 5 366 en 1956, était tombé à environ 2 800 en 1983, et le

nombre de points de livraison était tombé de 2 083 à 1 181 pendant la même période (tableau 1). À cause de cette tendance, les élévateurs nouveaux et reconstruits ont permis de porter le taux de roulement ou de manutention moyen d'environ 2,35 pendant la campagne agricole 1976-1977 à 4,22 au cours de la campagne agricole 1982-1983 (Waithe, 1984).

Étant donné que bon nombre d'élévateurs n'ont encore fait l'objet que de travaux d'amélioration peu importants, les nouveaux élévateurs à grande capacité de manutention ont eu un rendement impressionnant. Il y a encore des économies considérables à réaliser en matière de manutention et de transport du grain, dans la mesure où les exploitants d'élévateurs visent à la rentabilité en rationalisant leurs activités et en assurant la refonte de leur capital, augmentant ainsi les possibilités de leurs installations. Dans la mesure où les immobilisations nouvelles porteront sur les lignes de chemin de fer les plus utilisées, les frais d'exploitation seront réduits, ce qui influera sur les tarifs de base. Tout ce qui tend à empêcher la rationalisation du réseau de points de ramassage, comme l'incertitude au sujet de la vie utile des embranchements, où tout ce qui nuit à l'augmentation du taux de roulement, comme l'utilisation de wagons distincts par chaque producteur et le faible chargement de ces derniers, augmente inutilement les frais ferroviaires et accroît les tarifs de base. Toute inefficacité du réseau augmente les frais de tous les expéditeurs et les contribuables en vertu de la LTGO, tout comme n'importe quel facteur d'efficacité contribue à réduire le total des frais ocasionnés par ledit réseau ferroviaire.

c. Augmentation de la rentabilité du camionnage du grain sur les routes principales

Le camionnage du grain sur les routes principales a eu lieu entre les exploitations agricoles et les élévateurs. Le

trajet moyen de 23 km constaté en 1982-1983 selon le rapport du Groupe IBI (1985) résulte dans une certaine mesure de la fermeture d'embranchements ferroviaires, et dans une plus large mesure de la fermeture d'élévateurs. D'autres fermetures d'embranchements, qui réduiront à 920 le nombre de points de livraison, ajouteront selon les estimations 3,5 km au trajet moyen, soit une augmentation moyenne de 15 pour cent. Si le regroupement des élévateurs réduit encore le nombre de points de livraison pour qu'il ne soit plus que de 800, cela ajoutera en moyenne 5 km (taux estimatif) audit trajet moyen. Si cette tendance au regroupement fait diminuer à 650 le nombre de points de livraison, la longueur moyenne estimative des camionnages sera de 31,7 km, soit une augmentation moyenne de 8,5 km par rapport à 1982-1983.

Les distances de camionnage diminueront un peu lorsque, de concert avec l'implantation d'élévateurs à plus grande capacité de manutention, elles inciteront les entreprises de camionnage à utiliser de plus gros camions. C'est ainsi qu'au moyen de semi-remorque à cinq essieux (par exemple), une entreprise de camionnage peut transporter la production de chaque céréaliculteur en effectuant environ le tiers des camionnages que devrait effectuer un camion agricole à deux essieux transportant sept tonnes de grain. Il semble que de plus gros camions, dont la charge est supportée par un plus grand nombre de roues, peuvent réduire l'usure des routes et les dommages causés à ces dernières[1].

1 Par exemple, l'étude du Groupe IBI effectuée pour le compte de Transports Canada d'après des normes reconnues par l'industrie indique que l'usure causée aux routes par l'acheminement de 100 tonnes de grain au moyen d'une semi-remorque n'est que de 40 pour cent de celle qui résulte de la circulation d'un camion agricole portant une charge de sept tonnes. Le calcul porte sur une route désignée techniquement "chaussée flexible, nombre structural = 2 et index d'utilité terminable = 2,0". Cette équivalence ne s'applique peut-être pas aux routes rurales gravelées et nivelées.

La tendance à camionner le grain sur de plus grandes distances ne fait pas de doute. Elle a été déclenchée par le regroupement des élévateurs et par l'abandon de lignes de chemin de fer. Elle a entraîné sans contredit une augmentation des frais de voirie, qui continueront à croître au fur et à mesure que le regroupement en question se poursuivra. Il est possible de réduire un peu ces frais en utilisant de plus gros camions, et même de réaliser certaines économies au chapitre de l'entretien des routes. Il sera difficile de déterminer si l'augmentation nette des frais résultant de ces camionnages plus longs sera compensée par des économies en matière de frais d'élévateur et de frais engendrés par l'exploitation du réseau ferroviaire. Peu importe les économies susceptibles d'être réalisées, c'est faire preuve de réalisme que de conclure que les tendances actuelles au regroupement des élévateurs forceront les producteurs à camionner leur grain sur de plus grandes distances, et ce, quel que soit le mode de versement de la contribution gouvernementale visant à compenser les frais ferroviaires.

5. FARDEAU DE L'AUGMENTATION DES FRAIS DE TRANSPORT FERROVIAIRE

a. Introduction

L'analyse ci-après porte sur trois éléments des frais de transport et de manutention du grain, en fonction des moyennes du réseau. Cela est conforme au mode de présentation des particularités dans la LTGO. Les trois éléments en question sont les frais de camionnage jusqu'aux élévateurs, les frais d'élévateur et de manutention, ainsi que les frais ferroviaires.

La plus grande partie du fardeau accru occasionné aux producteurs par le transport et la manutention du grain résulte directement et manifestement de la LTGO. Mais une certaine proportion de ce fardeau ne résulte peut-être pas de cette dernière, c'est-à-dire la proportion représentée par les frais accrus résultant de l'inflation et de la hausse des prix. À noter que la LTGO indique que le gouvernement reconnaît et tente de réduire ce fardeau accru. L'analyse qui suit montre que cela contribue à ralentir l'augmentation des frais moyens.

Enfin, il est tenu compte des répercussions différentes de la hausse des frais de transport et de manutention du grain. Ce n'est pas chaque expéditeur de grains réglementaires qui devra payer sa juste part des frais accrus. Cette différence n'est pas causée surtout par l'inflation, mais plutôt par une tarification d'abord imposée par la Loi qui a établi les anciens tarifs réglementaires, puis maintenue par la Loi actuelle (la LTGO).

b. Répercussions de la LTGO sur les frais des producteurs

En vertu de la Loi, les producteurs payent des frais accrus dont l'origine est double. Tout d'abord, ces frais résultent des tarifs réglementaires plus élevés qui visent à couvrir les coûts désignés des chemins de fer. En second lieu, ils augmenteront à cause de l'appui financier limité du gouvernement fédéral, déterminé par le volume maximum de 31,5 millions de tonnes. Ce dernier signifie que lorsque les producteurs expédient ensemble par chemin de fer plus de 31,5 millions de tonnes de grains et produits réglementaires (toutes les sortes), ils paient des frais d'expédition plus élevés pour chaque tonne qu'ils ne le feraient s'ils en expédiaient moins.

c. Fardeau financier des producteurs qui n'est pas attribuable à la LTGO

Pour évaluer convenablement toutes les dispositions de la Loi en ce qui a trait à leurs incidences sur le transport et la manutention du grain, il faut tenir compte du taux d'inflation général et de la tendance possible des prix du grain d'exportation.

Les répercussions du taux d'inflation général sur les frais des producteurs se reflètent dans la Loi, qui permet aux tarifs de chemin de fer de tenir compte des augmentation de frais ferroviaires. Chaque année, les tarifs de base seront rajustés à la hausse ou à la baisse si on en juge par les taux d'inflation constatés dans le passé, tout comme ils le seront d'après les quantités estimatives prévues. La Loi, en tenant compte de la diminution possible du revenu des agriculteurs à cause des frais de transport et autres accrus par l'inflation, limite l'augmentation de tarif que les expéditeurs doivent supporter chaque année aux trois premières unités de pourcentage jusqu'en 1985-1986, et aux six premières unités de pourcentage par la suite.

Une autre caractéristique de la Loi, qui vise à protéger les producteurs, est le "filet de sécurité" qui prévoit que le trésor fédéral doit s'assurer que les tarifs moyens payés par les expéditeurs ne dépassent pas un pourcentage stipulé du prix d'exportation global des grains réglementaires.[1]

[1] Les frais limités qui constituent la part des expéditeurs sont fixés selon une méthode déterminée qui, avec l'établissement de la tarification annuelle, est énoncée dans la Loi et interprétée pleinement un peu partout dans cette dernière. Le détail de cette méthode ne se rapporte pas intrinsèquement à la question du fardeau financier des producteurs, dont il est question ici.

d. Frais de transport et de manutention du grain prévus en tenant compte de l'inflation[1]

i. Les trois éléments de coûts envisagés dans le domaine du transport et de la manutention des grains réglementaires sont les suivants: les frais de camionnage jusqu'aux points de livraison, les frais d'élévateur et de manutention, et les frais de transport ferroviaire jusqu'aux points d'exportation. La présente analyse de ces frais moyens, qui est résumée dans les tableaux 16 à 18, indique la nature et l'importance approximative de leur évolution compte tenu d'une inflation de 3 et 5 pour cent. Ces taux sont composés d'après l'année de référence choisie (1981-1982), jusqu'à l'année 1995-1996 inclusivement, au moyen de deux quantités de grains réglementaires[2] expédiées par chemin de fer: 31,5 millions de tonnes, et 40,5 millions de tonnes.

1 Cette analyse est fondée sur les études effectuées à la demande du Comité par la direction générale des Études de fret de la division de la Recherche de la Commission canadienne des transports. Comme le modèle utilisé est axé sur un échantillon d'embranchements restreint, le tarif prévu pour 1995-1996 n'est pas identique à celui qui a été déterminé au moyen des hypothèses de modèle d'Agriculture Canada (voir le tableau 2). En outre, étant donné que le modèle en question porte sur les embranchements, il n'englobe pas les frais de manutention aux élévateurs terminus. C'est pourquoi les frais de transport et de manutention du grain sont à cet égard sous-évalués. Les données sont toutefois suffisantes pour le moment.

2 Les six grandes sortes de grain qui étaient visées par les tarifs de chemin de fer réglementaires avant l'adoption de la LTGO ont toujours été utilisées à cette fin. Dans la loi, elles servent de base à un certain nombre de calculs.

La même augmentation hypothétique touche également le prix de vente des grains réglementaires stockés aux points d'exportation, pour vérifier les limites qui, dans la Loi, sont prescrites dans le cas de la part des expéditeurs, et leur incidence sur le revenu net des producteurs[3].

L'analyse des répercussions s'applique aux trois modes de versement présentés comme des possibilités. Le premier est le mode de versement actuel (subvention versée aux chemins de fer), le deuxième prévoit le versement de la subvention aux producteurs qui expédient leur grain par chemin de fer aux points d'exportation, et le troisième est conçu pour indiquer les effets sur les expéditeurs de grains réglementaires par chemin de fer du versement de la subvention du Nid-de-Corbeau d'après toutes les ventes de grain actuelles, que les quantités soient transportées par chemin de fer ou non.

ii. Le tableau 15 contient les prix de vente aux ports d'exportation pendant les années 1981-1982 à 1983-1984, et le prix moyen pondéré annuel des six sortes de grains réglementaires pendant la même période. Ce prix moyen sert à établir les prévisions de prix jusqu'en 1995-1996. Dans les tableaux 16 à 18, ces dernières sont fondées sur des augmentations annuelles de 3 et 5 pour cent par rapport au prix moyen réel de 1983-1984, dernière année pour laquelle celui-ci est disponible. Selon ces prévisions, le prix calculé à raison d'une augmentation annuelle de 3 pour cent atteindra 275 $ la tonne d'ici 1995-1996, et le prix calculé à raison d'une augmentation annuelle de 5 pour cent, 347 $ la tonne.

3 L'expression "revenu net des producteurs" utilisée dans cette partie du rapport désigne le revenu net résultant du prix de vente des grains stockés aux points d'exportation, diminué des trois éléments de coûts relatifs au transport et à la manutention des grains réglementaires.

Dans le tableau 16, la première possibilité (faire le versement aux chemins de fer) indique que les frais de transport et de manutention du grain passent du tarif de base de 15 $ la tonne en 1981-1982 à 43 $ la tonne pour une quantité totale de 31,5 millions de tonnes, et à 47 $ la tonne pour une quantité totale de 40,5 millions de tonnes. Malgré ces augmentations, le prix net du grain au sortir de l'exploitation agricole passe de 164 $ à un montant compris entre 228 $ et 232 $, à cause de l'hypothèse selon laquelle les prix du grain monteront. Lorsque le taux d'inflation est de 3 pour cent, les trois éléments constitutifs des frais de transport et de manutention passent ensemble de 9,1 pour cent du prix net de 1981-1982 au sortir de l'exploitation agricole à 20,6 pour cent de ce prix si les quantités expédiées sont soit de 31,5 millions de tonnes, soit de 40,5 millions de tonnes.

La deuxième possibilité, qui consiste à ne verser la subvention qu'aux producteurs qui expédient des grains réglementaires par chemin de fer, montre qu'après avoir permis d'expliquer la réaffectation du total de 658,6 millions de dollars versé en guise de subvention du Nid-de-Corbeau, pour que ce montant aille aux producteurs plutôt qu'aux chemins de fer, le prix net au sortir de l'exploitation agricole n'est pas touché par la modification de ce mode de versement lorsque la quantité expédiée est soit de 31,5 millions de tonnes, soit de 40,5 millions de tonnes. Les mêmes facteurs de coût interviennent, et les frais d'élévateur et de camionnage sont à peu près les mêmes[1] dans le cas des quantités comprises entre ces deux chiffres de production. Le total des frais de transport et de manutention passe à 27,5 pour cent du prix net au sortir de l'exploitation agricole, avant le versement de la compensation.

[1] Les frais d'élévateur diminuent légèrement entre ces deux chiffres de production, parce que le modèle de la CCT suppose que certains frais n'ont rien à voir avec la quantité, de sorte que le total des frais diminue lorsque celle-ci augmente.

La troisième possibilité, qui figure dans le tableau 16, selon laquelle le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau est effectué en fonction de toutes les ventes de grains réglementaires, établit un facteur de dilution. Comme la subvention est répartie sur toute la production vendue actuellement, le montant versé pour chaque tonne est inférieur à celui qui était payé lorsqu'elle était entièrement versée pour les tonnes de grain acheminées par chemin de fer. Selon les hypothèses utilisées dans le présent rapport, le taux de dilution relatif à la subvention versée aux expéditeurs de grain est de 15 pour cent. Le facteur de dilution supplémentaire engendré par le versement de la subvention en fonction des ventes actuelles réduit en moyenne le prix net réel du grain au sortir de l'exploitation agricole de 3 $ la tonne par rapport à celui de la deuxième possibilité.

La troisième possibilité montre que les dispositions de la Loi qui permettent de couvrir les frais ferroviaires entraînent pour les grains réglementaires des prix moyens au sortir de l'exploitation agricole un peu inférieurs lorsque les 658,6 millions précités sont versés en fonction des ventes, à cause de l'instauration du facteur de dilution qui n'existe pas dans le cas de la deuxième possibilité.

La dernière partie du tableau 16 montre que le tarif ferroviaire évolue en proportion du prix net au sortir de l'exploitation agricole, à un taux d'inflation de 3 pour cent. L'évolution en pourcentage se fait depuis un plancher de 11,2 à 13,6 pour cent dans le cas de la possibilité selon laquelle la subvention est versée aux chemins de fer, à un plafond de 20,2 à 20,9 pour cent dans celui de la possibilité qui consiste à verser la subvention en fonction des ventes de grain. Mais un simple calcul permettant de soustraire la subvention du tarif ferroviaire pour vérifier le fardeau financier véritable montre que les répercussions sont beaucoup moindres. Lorsque la ferroviaire

pour vérifier le fardeau financier véritable montre que les répercussions sont beaucoup moindres. Lorsque la quantité totale expédiée est de 31,5 millions de tonnes, le rapport entre le fardeau réel que constituent les frais de chemin de fer et le prix moyen des grains au lieu de stockage varie d'environ 9,5 pour cent pour la première et la deuxième possibilité, à 10,5 pour cent pour la troisième possibilité.

Lorsque c'est la quantité supérieure qui est expédiée, soit 40,5 millions de tonnes, le rapport en pourcentage varie de 11,7 dans le cas de la première possibilité à 11,3 dans celui de la deuxième, et à 12,4 dans celui de la troisième. Le fardeau financier s'accroît légèrement pour cette dernière, parce que la subvention est diluée.

iii. La Loi contient une disposition visant à limiter la part des frais plus élevés payables par les producteurs qui revient aux expéditeurs, disposition qui prévoit ce qu'on appelle le "filet de sécurité" et qui limite (d'ici 1988) la part des producteurs du tarif de transport ferroviaire du grain à un maximum de 10 pour cent du prix moyen pondéré de ce dernier au lieu de stockage. Selon la loi en question, le filet de sécurité est un complément efficace au total de 658,6 millions versé en guise de subvention pour le transport des grains réglementaires et à la protection contre l'inflation, lorsqu'ils ne suffisent pas à maintenir la part du tarif ferroviaire qui revient aux producteurs à un niveau inférieur au montant maximum dudit filet de sécurité.

Pour clarifier la question, nous avons établi les tableaux 17 et 18 en supposant une augmentation annuelle totale réaliste de 5 pour cent dans le cas des frais de transport et de manutention, jusqu'en 1995-1996. Dans le tableau 17, nous n'avons pas fait intervenir le filet de sécurité, pour montrer toute l'incidence de taux d'inflation plus élevés sur le prix net au

sortir de l'exploitation agricole. Dans le tableau 18, nous avons tenu compte du filet de sécurité pour toutes les possibilités précitées.

Dans le tableau 18, d'après la même augmentation prévue des prix du grain, le filet de sécurité s'applique lorsque le volume atteint 31,5 millions de tonnes d'ici 1995-1996. Comme le prix du grain au lieu de stockage a grimpé à 347 $ la tonne, les frais de transport ferroviaire nets imposés aux expéditeurs sont fixés au dixième de ce montant, mettons 35 $ la tonne.

Les trois possibilités indiquées sont maintenant protégées par le filet de sécurité. Le fardeau maximum que constituent les frais ferroviaires est limité à un tarif de 35 $ la tonne, peu importe le montant de ces derniers. Comme l'indique le tableau 17, si on tient compte du taux d'inflation de 5 pour cent, on constate que les frais ferroviaires passent à environ 62 $ la tonne quelle que soit la quantité totale expédiée.

La première possibilité (verser la subvention aux chemins de fer) ne pose aucune difficulté théorique en matière d'interprétation de la Loi. Le gouvernement fédéral paie tout simplement la différence entre le tarif maximum prévu par le filet de sécurité et le total des frais ferroviaires, quelle que soit la quantité totale expédiée. La notion de quantité maximum est effectivement supprimée, et le montant de 658,6 millions prévu par la Loi devient partie intégrante de la subvention totale.

C'est dans le cas des deuxième et troisième possibilités que la notion de "filet de sécurité" doit être clarifiée. Peu importe le régime de versement de la subvention aux producteurs, il faut modifier un peu le calcul du tarif ferroviaire demandé à ces derniers. Le tableau 18 a été conçu pour le prouver.

Ce tableau suppose que le montant de 658,6 millions sera versé à l'ensemble des producteurs de grains réglementaires d'après les ventes actuelles, et non d'après les envois par chemin de fer courants. Il suppose également que ce montant sera distribué indépendamment de l'évolution des frais ferroviaires. On y constate par conséquent que le montant réglementaire de 658,6 millions et le filet de sécurité sont considérés comme deux initiatives gouvernementales distinctes, la première visant à assurer aux céréaliculteurs les mêmes avantages que ceux dont ils bénéficiaient lorsque l'ancien tarif du Nid-de-Corbeau était en vigueur, et la seconde à compenser les frais plus élevés qui leur sont dorénavant imposés au titre du transport ferroviaire. La LTGO actuelle poursuit ces deux objectifs.

En examinant le tableau 18, on constate que compte tenu des hypothèses formulées, le prix net au sortir de l'exploitation agricole ne varie pas beaucoup lorsqu'il s'agit de verser la subvention aux producteurs qui expédient leur grain par chemin de fer, peu importe celle des deux possibilités qui est choisie. Les différences ne résultent que du facteur de dilution, selon que toute la subvention est versée aux exportateurs ou qu'elle est versée en fonction de toutes les ventes de grain, c'est-à-dire locales, régionales et sur les marchés extérieurs.

Il existe toutefois une grande différence pour le gouvernement entre la possibilité de verser la subvention aux chemins de fer et celle de la verser aux producteurs, si le tarif ferroviaire maximum de 10 pour cent est mis en corrélation avec le prix moyen des grains réglementaires. Lorsque les taux d'inflation sont plus élevés, et selon une possibilité consistant à verser la subvention aux producteurs, le coût du transport ferroviaire pourrait atteindre 10 pour cent de ce prix pendant la prochaine décennie, à moins que la Loi ne soit modifiée. Celle-ci pourrait par exemple indiquer clairement que le filet de sécurité protège

10 pour cent du fardeau net que le transport ferroviaire constitue pour les expéditeurs. Le tarif ferroviaire diminué de la contribution réglementaire constituerait ainsi le fardeau financier véritable de ces derniers. Cette modification réduirait considérablement les responsabilités du gouvernement par suite de l'instauration du filet de sécurité, tout en maintenant la protection au même niveau que celui qui est prévu par la LTGO actuelle.

iv. Le graphique 1 montre bien l'évolution des frais de transport et de manutention en tant qu'éléments des coûts des producteurs pendant les années choisies, c'est-à-dire jusqu'en 1995-1996, en supposant un taux d'inflation annuel de 3 pour cent. Il montre clairement les augmentations absolues de la portion ferroviaire de ces coûts, et la croissance des frais ferroviaires comparativement aux augmentations estimatives des frais d'élévateur et de camionnage. À compter de l'année de référence 1981-1982, les frais ferroviaires nets des expéditeurs passent d'un montant équivalant à 12 pour cent du total des frais de transport et de manutention du grain à un montant correspondant à environ 41 pour cent de ces derniers en 1995-1996, c'est-à-dire au fur et à mesure que les producteurs assument une plus large part du fardeau financier. Mais ce qui est encore plus important dans l'absolu, c'est que les frais en dollars courants passent en moyenne de 5 à 26 $ la tonne. Les autres éléments de coûts augmentent beaucoup moins selon les formules inhérentes au modèle de base de la Commission canadienne des transports, d'où procède la présente analyse.

6. RÉPERCUSSIONS DIFFÉRENTES DE L'AUGMENTATION DES FRAIS DE TRANSPORT FERROVIAIRE

L'analyse qui précède a donné lieu à des prévisions simplifiées fondées sur deux taux d'inflation. Elle a porté sur un réseau qui resterait toujours le même. Aucune tentative n'a été faite pour tenir compte de l'évolution du nombre d'élévateurs ou du nombre de milles de voies ferrées, ou de n'importe laquelle des autres économies réelles produites par le réseau ferroviaire.

Conformément à d'autres analyses et au mécanisme prévu dans la Loi, la présente analyse montre l'évolution des coûts ainsi que des tarifs et des prix moyens relatifs au réseau en question. Il est commode et utile d'avoir recours à des moyennes, mais cela n'indique pas clairement les répercussions diverses de cette évolution dans une très grande région. Dans le cas présent, celles-ci sont très considérables, et causées par deux facteurs. Le premier est le prix uniforme, rajusté selon la distance parcourue, payé à tous les producteurs. Le second est la tarification, c'est-à-dire les tarifs réglementaires. Comme elle est conçue pour répartir le total des coûts des chemins de fer d'après un barème uniforme fondé sur le poids et la distance, il est évident que les producteurs qui sont au sommet de cette échelle paieront une plus forte proportion des frais occasionnés par le réseau ferroviaire, et consacreront au transport par chemin de fer un plus fort pourcentage du prix auquel ils vendent leur grain. Comme la LTGO prévoit le plein recouvrement des frais ferroviaires, et que la part des expéditeurs augmentera sensiblement, celle que devront assumer les expéditeurs les plus éloignés s'accroîtra plus rapidement que celle que devront payer ceux dont les grains doivent être acheminés sur une distance relativement courte.

Le graphique 2 l'indique bien. La ligne inférieure représente approximativement l'ancien barème du Nid-de-Corbeau. Lorsque les frais ferroviaires augmenteront, les tarifs grimperont uniformément à raison d'un multiple suffisant pour produire des recettes égales à ces derniers. Si ce multiple doit être de 5, cela donne le barème indiqué par la ligne intermédiaire. Le tarif que doit payer chaque expéditeur est quintuplé. Si un expéditeur fait transporter du grain par chemin de fer sur une distance d'environ 700 milles, il devra supporter une augmentation de tarif d'environ 15 $ la tonne (nous ne tenons pas compte de tout avantage compensatoire). En revanche, les expéditeurs qui voudront faire acheminer leur grain sur une distance de 1 450 milles, verront le tarif prévu passer d'à peu près 8 $ la tonne à environ 34 $, soit une différence de quelque 26 $ la tonne. À mesure que la distance s'accroît, l'écart entre l'ancien barème et le nouveau s'accentue, ce qui entraîne un déplacement du fardeau financier au détriment des expéditeurs dont les grains doivent être transportés plus loin.

Cet effet de déséquilibre est atténué par la subvention du Nid-de-Corbeau prévue par la Loi. La part de cette subvention que reçoit chaque bénéficiaire est fondée sur le tarif ferroviaire applicable. Mais étant donné la tarification qui figure dans la loi en question, elle ne peut éliminer l'injustice qui consiste à faire supporter par les expéditeurs dont le grain doit effectuer un trajet relativement long le fardeau que constituent des frais ferroviaires accrus.

Ledit effet de déséquilibre qu'ont les tarifs réglementaires provoque des anomalies intéressantes. Les expéditeurs qui doivent payer les tarifs les plus élevés supportent peut-être plus de 10 pour cent du prix moyen du grain, avant que la disposition de la Loi qui prévoit l'établissement d'une moyenne ne fasse en sorte que tous soient aidés financièrement. Un barème vraiment juste et équitable, qui est une liste de prix imposés,

ferait en sorte que la subvention du Nid-de-Corbeau et la limitation des frais que doivent assumer les expéditeurs soient assurées de façon à imposer à chacun de ces derniers, peu importe la distance à parcourir, la même augmentation par tonne de grain transportée (en dollars) par rapport à l'ancien tarif du Nid-de-Corbeau. À moins que la subvention en question et d'autres dispositions limitant la part des expéditeurs ne viennent remédier à la situation en rendant beaucoup plus équitable le coût supplémentaire net (la tonne et en dollars), les producteurs dont les grains doivent couvrir de grandes distances seront forcés a) de demander un prix beaucoup moins élevé au sortir de leur exploitation agricole que leurs homologues dont les grains doivent être acheminés sur de courtes distances, ou b) de rajuster la nature de leur production plus tôt que si le barème relatif au transport ferroviaire était plus équitable.

Le Comité n'a pu faire autrement que d'étudier cette situation préoccupante. Selon les lignes directrices qu'il lui a donné, le Ministre l'a chargé de tenir compte, en examinant les modes de versement possibles, de

> "L'incidence de chacun sur les tarifs et les frais nets que les expéditeurs de grain assujetti aux tarifs réglementaires devraient payer de leur poche".

Le Comité estime que le Ministre s'est préoccupé du sort de tous les expéditeurs de grains réglementaires, et il constate que les répercussions de tous les modes de versement proposés sont inégales. Une injustice qui n'avait aucune conséquence lorsque l'ancien tarif du Nid-de-Corbeau était en vigueur devient extrêmement grave lorsqu'on applique le nouveau barème (tarifs imposés), peu importe le mode de versement. Il ne serait pas difficile de trouver un meilleur moyen de couvrir les frais répartis provenant du transport des grains par chemin de fer que de multiplier simplement un barème qui date de l'origine de la tarification ferroviaire.

7. CONCLUSIONS

L'analyse qui a permis d'examiner les aspects du mandat du Comité relatifs au transport et à la manutention du grain a exigé que soit déterminée l'interprétation à donner au terme "efficacité" qui figure dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), pour permettre d'évaluer l'incidence de cette dernière sur le réseau de transport et de manutention du grain. L'examen attentif des dispositions appropriées de la loi en question montre que le sens du terme "efficacité" n'est pas le même que celui qui est déclaré en tant qu'objectif de la politique nationale des transports (voir la Loi nationale sur les transports). Aucune disposition de la LTGO ne vise à ce que le réseau de transport ferroviaire du grain de l'Ouest utilise au mieux tous les modes de transport existants, au coût le plus bas possible. Comme les tarifs applicables au transport des grains réglementaires sont des prix imposés, le réseau en question ne permet sur un marché donné aucune interaction du coût du transport ferroviaire et du prix du grain.

L'analyse quantitative dont fait état le présent chapitre du rapport démontre que c'est la portion ferroviaire des frais de transport et de manutention du grain qui augmentera le plus. Dans le cas du modèle proposé, qui ne prévoit aucun changement apporté au réseau, les frais d'élévateur et de camionnage moyens augmenteront beaucoup moins si les taux d'inflation correspondent à ceux que nous avons envisagés.

Cette analyse, en supposant des taux d'inflation annuels de 3 et 5 pour cent (tous deux assez faibles pour ne pas déclencher la mise en application des dispositions de protection prévues par

la Loi), fait voir que le filet de sécurité pourrait entrer en jeu dans le cas de certaines quantités si les taux d'inflation n'étaient que de 3 pour cent, et qu'il serait utilisé en moins d'une décennie s'ils étaient de 5 pour cent. Toute diminution des prix d'exportation entraînerait l'application encore plus hâtive des dispositions sur le filet de sécurité.

Comme le modèle utilisé est conçu pour montrer l'incidence des modes de versement possibles sur le revenu net moyen au sortir de l'exploitation agricole, nous n'indiquons pas les frais supplémentaires occasionnés au gouvernement par le filet de sécurité. Le Comité convient que ce dernier, lorsqu'il est en vigueur, vise chaque tonne de grain expédiée. En nous inspirant de ce modèle, nous sommes arrivés à la conclusion que d'ici 1995-1996, les frais du gouvernement seront de l'ordre de 27 $ la tonne, compte tenu d'une augmentation annuelle de 5 pour cent. Si la quantité est de 40,5 millions de tonnes, le filet de sécurité coûtera au gouvernement un montant dépassant de plus d'un milliard de dollars la subvention globale réglementaire de 658,6 millions.

La disposition prévoyant une quantité maximum pert sa raison d'être si ce montant de 658,6 millions est versé aux producteurs d'après leurs ventes actuelles. Le modèle répartit directement entre ces derniers toutes les augmentations de frais de transport ferroviaire, et compense ce fardeau financier par un versement uniforme, en tenant compte comme il se doit de la dilution précitée.

Certains promoteurs de l'idée du versement de la subvention aux producteurs ont déclaré ou laissé à entendre qu'elle rendrait possible l'utilisation d'autres modes de transport. L'analyse indiquée dans le présent chapitre n'a pas

porté sur cette allégation, étant fondée sur un réseau de parcours et d'élévateurs qui reste toujours le même. Mais elle ne la réfute pas non plus. Au fur et à mesure que des élévateurs seront abandonnés, et si le marché intérieur se développe, les quantités de grains réglementaires acheminées par camion aux acheteurs de l'Ouest canadien augmenteront.

On a prétendu également que la possibilité consistant à verser la subvention aux producteurs pousserait ces derniers à s'intéresser davantage à l'instauration d'un service ferroviaire plus efficace. Mais l'analyse quantitative précitée ne nous a pas permis d'étudier directement cette affirmation. Nous sommes toutefois en mesure de déclarer que celle-ci, étant donné la tarification actuelle, n'a pas été prouvée. La question de savoir si les deux chemins de fer se concurrenceraient efficacement pour tenter d'obtenir une part plus considérable du transport du grain n'a pas été tranchée, et nous ne savons pas au juste comment ils le feraient ou pourraient le faire; il leur est en effet interdit d'offrir des tarifs stimulateurs ou d'encouragement.

Le mode de versement recommandé par le Comité sera très avantageux pour l'agriculture, et c'est pourquoi il a été choisi. L'analyse des frais de transport et de manutention du grain dont nous faisons état dans le présent chapitre montre qu'il n'y a aucun obstacle à la décision de verser la subvention prévue par la LTGO d'après les ventes de grain actuelles, et que cette décision n'aura aucun effet défavorable en matière de transport.

L'analyse en question prouve trois choses importantes. Tout d'abord, la modification du mode de versement exige la clarification et la redéfinition des dispositions régissant le

filet de sécurité, pour que l'utilisation de ce dernier reste conforme à l'esprit de la Loi. Deuxièmement, comme n'importe quel mode de versement possible ne modifie pas pour la peine la croissance des frais de transport ferroviaire, il ne suffira pas de le modifier pour accroître l'efficacité ou la rentabilité.

Troisièmement, aucun des modes de versement ne diminuera l'injustice de la tarification actuelle à l'égard des expéditeurs de grains réglementaires qui, à cause de leur éloignement, doivent faire transporter ces derniers sur de plus grandes distances.

CHAPITRE V

MODE DE PAIEMENT: PROPOSITIONS RELATIVES AUX VERSEMENTS AUX PRODUCTEURS

1. INTRODUCTION

Nous venons d'analyser les répercussions agricoles des versements aux compagnies de chemin de fer et des versements aux producteurs. Cet exercice laisse voir la nécessité, dans l'intérêt de l'agriculture de l'Ouest, d'élaborer une option acceptable en ce qui a trait aux versements aux producteurs. De l'avis du Comité, la première considération est d'exploiter les gains en efficacité qui n'ont pas été réalisés au sein de l'agriculture de l'Ouest. On pense notamment à la répartition des ressources sur la ferme et aux occasions de changer le système de manutention et de transport du grain. Une option acceptable répondrait le mieux au mandat global du Comité qui est "d'étudier toutes les questions afférentes, à son avis, au mode de versement pour le transport du grain le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture du Canada."

Certes, l'octroi de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs pose des problèmes de mise en oeuvre et d'équité qu'il faut examiner. Si le Comité faisait une recommandation en ce sens, il faudrait choisir un système d'application facile qui fasse en même temps l'équilibre entre les avantages et les désavantages qui ont trait aux critères de neutralité en matière de ressources, d'équité et d'efficacité.

D'entrée de jeu, deux grandes questions se posent. Premièrement, comment établir les droits des producteurs et à qui

les accorder et, deuxièmement, comment les verser. Au cours du long débat sur le Nid-de-Corbeau, différentes propositions se sont arrêtées à ces considérations, en particulier à la première. Depuis l'enquête Gilson de 1982, le débat s'est centré sur les droits des producteurs fondés en tout ou en partie sur la productivité à l'acre ajustée pour tenir compte des taux ferroviaires calculés selon la distance. D'autres propositions préconisant des droits fondés uniquement sur les mises en vente ou les envois ont soulevé très peu d'intérêt. On considérait en particulier que les mises en vente courantes revenaient à payer les compagnies de chemin de fer. Une fois que les droits auront été établis, il a été proposé de verser les paiements annuellement (directement ou indirectement par le truchement d'une subvention au transport sous forme de crédit au producteur) ou en un seul versement du gouvernement, un paiement annuel ou une obligation du Nid-de-Corbeau (Conseil économique du Canada 1984). D'autres questions ont porté sur l'admissibilité des nouvelles parcelles mises en culture, la nécessité d'autres fonds publics, la répartition des fonds entre les provinces, les paiements maximaux et minimaux aux producteurs et des paiements en fonction des objectifs de développement agricole (Lerohl 1984).

2. LES OPTIONS

Droits traditionnels

Superficies ensemensées: proposition Gilson
Mises en vente ou envois
Propositions mixtes: d'après les superficies ensemensées et les mises en vente
Proposition Double 80

Proposition de subvention du transport sous forme de crédit au producteur

Mises en vente courantes

Droits calculés annuellement selon les mises en vente hors ferme des grains réglementaires.

3. DROITS TRADITIONNELS

Tous les droits traditionnels comporteraient les mêmes caractéristiques; leur principale étant, une fois les droits établis, outre les engagements futurs du gouvernement, que les versements aux producteurs demeureraient inchangés quelles que soient les pratiques de commercialisation et de production futures. Il s'ensuit que tous les plans respecteraient les critères de neutralité en matière de ressources. En outre, les taux de transport du grain approcheraient ou atteindraient les niveaux compensatoires, éliminant ainsi en totalité ou en partie la distorsion actuelle des prix des grains et des oléagineux.

Les méthodes d'établissement des droits traditionnels des producteurs varient quant aux bénéficiaires de la subvention du Nid-de-Corbeau et, chose plus importante, quant à la mesure dans laquelle les paiements contrebalanceraient les pertes financières subies à mesure que les taux de transport augmentent. La facilité d'établissement et d'administration des droits individuels varie aussi. Par conséquent, les critères de faisabilité administrative et d'équité deviennent les principales considérations dans l'évaluation des droits traditionnels.

a. Droits fondés sur les superficies ensemencées: proposition Gilson

Les principales caractéristiques de la proposition Gilson sont les suivantes.

Les droits seraient calculés d'après les cotes de productivité des parcelles et les taux de transport calculés à la distance. Les paiements selon les parcelles tiendraient compte de cotes de rendement faisant l'objet d'assurances récoltes par type de sol, des tendances traditionnelles des cultures, des superficies cultivées sur les parcelles et des taux de transport. Les droits individuels exigeraient la mise en concordance des assurances récoltes, de l'évaluation des taxes municipales et des données de la Commission canadienne du blé.

Les paiements pourraient être versés directement aux fermiers ou indirectement, sous forme d'un crédit auquel seraient imputés les frais de transport du grain expédié. À la fin de la campagne, le producteur pourrait réclamer le solde du compte.

Le programme serait échelonné sur six ans avec des fonds supplémentaires du gouvernement et un fonds de rajustement pour indemniser les expéditeurs de grain des pertes d'avantages dues à la dilution. Le partage de la subvention du Nid-de-Corbeau passerait graduellement de 100 % aux compagnies de chemin de fer à 19 % aux compagnies de chemin de fer et à 81 % aux producteurs.

i) Perspectives d'équité

On a invoqué l'équité dans les arguments pour et contre les droits selon les superficies ensemensées. D'une part, la proposition reconnaît qu'une majoration des taux de fret serait en partie compensée par une indemnisation de tous les producteurs de grains réglementaires, sans égard aux envois par rail. En outre,

dans la mesure où les avantages passés ont été capitalisés en valeurs foncières, l'indemnisation serait semblable pour toutes les superficies sur lesquelles il est possible de semer des cultures statutaires. Cette dernière considération a mené M. Gilson à conclure qu'il serait plus équitable de calculer les paiements d'après les acres cultivés plutôt que d'après les acres de cultures réglementaires.

Par ailleurs, la proposition soulève plusieurs problèmes d'équité.

M. Gilson a reconnu l'effet de dilution ou le partage de la subvention du Nid-de-Corbeau entre les expéditeurs de grain et des producteurs qui n'ont pas eu recours au système de transport ferroviaire ou qui n'ont pas semé de cultures réglementaires. Il a dit qu'il serait peu réaliste de supposer qu'un si grand virage de la politique du transport puisse être apporté immédiatement, d'un seul coup, sans verser une indemnité ou un rajustement quelconque, d'où la proposition d'un rajustement provisoire. Par souci d'équité et pour gagner l'appui du secteur du grain, des fonds gouvernementaux supplémentaires seraient une des conditions d'un système de droits fondés sur les superficies ensemencées.

Cela nous amène en outre à considérer l'effet inégal sur les revenus des producteurs des Prairies et des entreprises agricoles, comme il en a été fait mention dans la section précédente. À comparer au statu quo, il y a des gagnants et des perdants. Dans le dernier cas, il y aurait des pertes, réelles ou perçues comme telles, que les versements ne compenseraient pas.

Une des grandes préoccupations est le partage de la subvention du Nid-de-Corbeau, quels que soient les rajustements, entre les expéditeurs de grain et les producteurs qui n'ont pas utilisé le système ferroviaire. Le secteur de l'élevage aurait des

revenus plus élevés du fait des prix des grains de provende à la baisse ajoutés aux paiements d'après des droits fondés sur les superficies ensemencées. Cette double source de revenus supplémentaires pourrait être perçue comme un transfert excessif des avantages du secteur du grain à celui de l'élevage.

En outre, les caractéristiques de production et de ressources des trois provinces des Prairies sont très différentes. Il en va de même au sein de chaque province. En d'autres mots, les Prairies ne constituent pas une unité de production homogène d'une province à l'autre ou au sein de chacune d'entre elles.

Des droits fondés sur les superficies ensemensés tendraient à faire passer les revenus des régions ou des provinces avec un rapport production-mises en vente relativement élevé aux régions ou aux provinces au rapport assez faible. Ce problème pourrait se résoudre en partie au sein des provinces avec un partage de la subvention entre les provinces, mais il persisterait dans les régions. De plus, les producteurs de régions données n'auraient peut-être pas la latitude voulue pour tirer profit d'une politique neutre. Un programme fondé sur les superficies ensemencées pourrait donner des rajustements inégaux dans les Prairies. L'application d'un multiple constant du Nid-de-Corbeau à tous les tarifs marchandises augmente les pressions de rajustement sur les régions les plus éloignées des ports d'exportation.

En outre, l'option ne reconnaît pas le savoir-faire de gestion comme facteur de productivité agricole, quels que soient les rendements déterminés par classification des sols. Le système n'indemniserait pas une gestion supérieure à la moyenne en proportion aux pertes subies.

L'est du Canada, en particulier le Québec, s'est opposé aux paiements à l'acre en invoquant l'équité. Les opinions diffèrent sur les conséquences pour l'Est, mais une vigoureuse opposition est née chez les organisations de producteurs du Québec. Outre les possibilités de croissance pour l'élevage de l'Ouest, on y voit aussi la subvention de certaines cultures en concurrence avec des cultures semblables de l'est du Canada sur les mêmes marchés, par exemple la pomme de terre.

ii) Faisabilité administrative

Toutes les propositions fondées sur les surfaces ensemencées comportent une procédure relativement complexe d'établissement des droits selon les cotes de productivité des parcelles et les taux de transport calculés à la distance. Il faut mettre en concordance les assurances récoltes, les évaluations de taxes municipales et les données de la Commission canadienne du blé. Des recherches faites pour le Comité laissent voir qu'il faudrait beaucoup de temps pour recueillir et traiter les données, relever les données manquantes et élaborer des procédures pour les circonstances spéciales. Une telle politique serait impossible sans beaucoup de temps, de frais et la possibilité d'écart entre producteurs découlant d'erreurs à résoudre par voie d'un vaste processus d'appel. Une évaluation de la procédure d'établissement des droits à l'acre est donnée à l'annexe 6.

iii) Autres considérations

Les présentations au Comité soulèvent d'autres questions subjectives sur les droits à l'acre. La connotation d'une subvention à la production plutôt qu'au transport a été jugée moins viable politiquement et a soulevé des des questions de commerce international et interprovincial. La complexité administrative de ces droits et l'incertitude de leurs conséquences nuisent à l'explication sur la façon dont le producteur tire sa part de la

subvention du Nid-de-Corbeau. Les opinions varient sur ces questions, mais l'absence d'un concensus entre les producteurs et de l'entendement du public ne peut être ignorée.

b. Mises en vente traditionnelles

Le calcul de la part d'un producteur de la subvention d'après les mises en vente traditionnelles a l'avantage d'indemniser les producteurs proportionnellement à leur utilisation passée du système de commercialisation du grain. La dilution de la subvention entre les expéditeurs serait limitée aux ventes de grains enregistrées et supérieures aux envois. Ainsi, la dilution serait bien inférieure à celle découlant des droits à l'acre. De plus, au moment de la mise en oeuvre, tous les avantages demeureraient dans le secteur du grain. Les versements tiendraient compte du rendement individuel antérieur. Ils seraient proportionnels au dossier chronologique des ventes de grain, en tenant compte de la productivité antérieure. De plus, de toutes les options de versements aux producteurs, celle qui nous occupe devrait être la plus facile à comprendre. Le paiement conserverait mieux la connotation d'une subvention du transport du grain plutôt que de la production.

Pourtant, des droits aux producteurs calculés uniquement d'après les mises en vente traditionnelles ont reçu très peu d'attention. À la fois pour des raisons d'équité et d'administration, cette option n'a pas été considérée comme pratique.

1) Équité

Les données connues sur les ventes hors ferme de grain se limitent à celles enregistrées par l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest (ASGO). Ces données ne portent pas sur les ventes d'une ferme à l'autre, les ventes à

des débouchés non désignés ni les ventes d'un certain nombre de plantes spéciales. On estime à 75 à 80 % la production de grain des Prairies visée par ces données.

La majoration des taux de transport entraînerait des pertes pour tous les producteurs, mais la politique fondée sur les mises en vente traditionnelles ne serait pas exhaustive. Les producteurs ne seraient pas tous indemnisés proportionnellement à leur production antérieure. Les producteurs qui n'ont pas vendu de grain aux points de vente officiels ou qui n'y ont écoulé qu'une partie de leur production au cours de la période de référence ne recevront aucune indemnisation ou ne seront compensés que partiellement. Il y aurait également des variations de production et de mises en vente sur la période de référence qui échapperaient au contrôle du producteur. À tout prendre, l'utilisation des mises en vente traditionnelles susciteraient de grandes inéquités chez les producteurs de grain des Prairies. Ces derniers y seraient très sensibles.

ii) Faisabilité administrative

Les lacunes de données, les problèmes de continuité et l'identification des dossiers des producteurs sur une période chronologique posent des problèmes administratifs. Au surplus, pour tenir compte des changements futurs de la propriété foncière, la perpétuité des paiements exigeraient la traduction des droits selon les mises en vente en une base foncière. Cela présente des problèmes de démarrage non dissemblables à ceux relevés pour les droits à l'acre.

c. Propositions mixtes: superficies ensemensées et mises en vente

Les propositions réunissant des éléments utiles des deux types de droits des producteurs tiennent compte de la volonté des organismes agricoles de trouver une méthode de paiement plus acceptable que l'une ou l'autre prise séparément. Les droits de chaque producteur seraient calculé de deux façons: l'une pour tenir compte de la production possible des terres admissibles, proposée par M. Gilson, l'autre d'après les mises en vente passées des grains réglementaires, enregistrées par le ASGO sur une période de référence. Le producteur pourrait choisir la plus élevée des deux sommes.

En gros, les propositions mixtes tentent de corriger les problèmes d'équité que pose l'application de l'une ou l'autre option. Plus précisément, ces propositions portent sur le degré élevé de dilution ou de partage de la subvention du Nid-de-Corbeau entre les expéditeurs de grain et d'autres producteurs. Les propositions tiennent également compte du rendement des producteurs dans l'option fondée sur les superficies ensemencées et des problèmes d'équité entre producteurs qui présentent les mises en vente. Pour régler le problème de la dilution, on a calculé une moyenne à la baisse des droits à l'acre et on a ajouté d'autres fonds publics. En accordant aux producteurs le choix entre les deux types de droits, on règle le problème de l'équité entre producteurs.

1) Proposition Double 80

Élaborée à l'origine par des intérêts de l'Alberta, la proposition Double 80 consiste à placer deux limites aux versements de la subvention du Nid-de-Corbeau. Premièrement, seulement 80 p. 100 de la subvention serait versée aux producteurs, le reste aux compagnies de chemin de fer. Deuxièmement, une limite de 80 p. 100

serait imposée sur tout droit fondé sur les acres admissibles. La proposition s'aligne également sur celle de Gilson, car les producteurs ont le choix de recevoir leur subvention en argent comptant ou en crédit à affecter au paiement des taux de fret.

Le Comité n'a reçu aucune présentation à l'appui de la proposition Double 80. Il semble que les groupes de producteurs qui préconisaient à l'origine cette formule se soient ravisés en faveur de la subvention du transport sous forme de crédit au producteur.

ii) Subvention du transport sous forme de crédit au producteur

La proposition en rubrique, pensée à l'origine par un groupe du Manitoba, a été présentée au Comité par le Grain Rate Reform Committee. À en juger par les présentations reçues, la plupart des groupes de producteurs qui préconisent les versements à leurs membres ont accordé leur appui à cette proposition.

Les droits des producteurs seraient calculés selon la productivité à l'acre de façon semblable à la proposition Gilson et d'après les mises en vente enregistrées sur une période donnée. Dans les deux cas, les volumes totaux admissibles seraient ajustés pour totaliser 31,5 millions de tonnes. Les producteurs choisiraient les droits calculés à la production ou aux mises en vente. Les droits mixtes donneraient une certaine dilution qui appelerait un financement supplémentaire du gouvernement pour égaler les avantages offerts en payant les compagnies de chemin de fer. Ce financement, estime-t-on, se chiffrerait à 35 à 70 millions de dollars par année. En outre, les avantages des producteurs seraient sous forme de crédit auquel seraient portés les taux de fret à mesure que le grain serait livré. Les droits inutilisés pourraient être convertis en argent comptant trimestriellement.

La proposition permet de régler de nombreux problèmes d'équité ayant trait aux versements de la subvention du Nid-de-Corbeau qui découlent d'une application soit uniquement des droits à l'acre ou des mises en vente. Cette formule résout les distorsions actuelles des prix à la mise en vente et de la production, est neutre en matière de ressources et crée un milieu propice à l'amélioration de l'efficacité de la manutention et du tranport du grain. C'est pourquoi la proposition a reçu un vaste appui de diverses organismes de producteurs.

Soulignons la façon de laquelle on en arrive à un compromis entre l'indemnisation de tous les producteurs pouvant cultiver des grains réglementaires et le degré de partage de cette indemnisation entre les expéditeurs de grain qui ont par le passé tiré avantage du taux du Nid-de-Corbeau. Selon le libellé actuel de la proposition, la dilution possible d'après des droits à l'acre est partagée entre les producteurs dont les droits les plus élevés seraient fondés sur les superficies ensemensées (ventes de grain à l'extérieur des débouchés commerciaux, grain de provende consommé sur la ferme, et terres utilisées à d'autres fins), les producteurs de grain qui ont utilisé par le passé le système ferroviaire et la trésorerie fédérale.

Si l'on tient compte du fait que les 658,6 millions de dollars représentent le manque à gagner des chemins de fer sur des envois de 31,5 millions de tonnes en 1981-1982, les fonds partagés entre les expéditeurs de grain et d'autres producteurs de grain d'après la proposition relative au crédit pour le transport seraient limités aux mises en vente enregistrées par le WGSA supérieures aux envois de grain. Avec l'établissement d'une moyenne à la baisse des droits à l'acre pour en arriver au plafond des 31,5 millions de tonnes, les droits à l'acre seraient sans doute inférieurs à ceux qui découleraient de la proposition Gilson. Cependant, le degré de dilution subi par tous les

producteurs dépend, dans une large mesure, d'un autre engagement du gouvernement, soit un rajustement annuel. Sans cela, la dilution n'en sera que plus forte.

Cette proposition, comme toutes les autres, ne va pas sans problèmes.

Équité

La proposition permet de redresser des problèmes d'équité inhérent à l'option basée sur les acres et à celle sur les mises en vente. Les producteurs peuvent choisir ce qui leur convient le mieux. Cependant, l'établissement d'une moyenne à la baisse des droits à l'acre réduit l'indemnité proportionnelle des producteurs qui, par le passé, ont choisi de mettre en vente une partie ou la totalité de leur grain par d'autres voies que les débouchés officiels. Leurs revenus et leurs pertes découlant de la réduction des prix du grain égaleraient les pertes subies par les expéditeurs de grain utilisant le système ferroviaire. Toutefois, le niveau d'indemnisation des producteurs qui n'ont pas expédié toutes leurs ventes de grain serait inférieur à celui des producteurs qui ont eu recours au système ferroviaire.

Faisabilité administrative

Comme méthode double d'établir la part des producteurs de la subvention du Nid-de-Corbeau, la proposition d'une subvention au transport sous forme de crédit au producteur aurait tous les problèmes de démarrage exposés ci-dessus pour l'option des mises en vente chronologiques et celle fondée sur les superficies ensemensées. En d'autres termes, les difficultés administratives que pose l'affectation des droits des producteurs seraient doubles. Il est peu probable qu'une méthode ou l'autre pourrait être administrée sans échapper aux données incomplètes, aux mises en concordance de différentes sources de données et à l'épineux problème des circonstances spéciales.

Conséquences incertaines

La présentation sur la proposition du crédit au producteur énonçait les conséquences du partage de la subvention, mais beaucoup d'incertitude entoure la question. Le programme est complexe et difficile à comprendre. Dans les présentations soumises au Comité qui commentaient la proposition, l'interprétation des conséquences a varié considérablement. Il est improbable que ce problème puisse se résoudre avant de procéder à des essais des calculs des droits. Les recherches faites pour le compte du Comité, quoiqu'exhaustives, n'ont pas apporté de solution.

Autres questions

Le titre Subvention de transport sous forme de crédit au producteur et la procédure grâce à laquelle les droits de producteurs peuvent être crédités aux envois de grain mettent l'accent sur le transport. Cependant, dans la mesure où les avantages sont liés en permanence à des terres, la proposition a la connotation d'une subvention au grain et à ces sous-produits autres que les grains réglementaires. Certaines parcelles ont pu ne pas servir à la culture des grains statutaires ou n'y sont pas destinées. Il reste toutefois des aspects politiques à la question qui ne peuvent être ignorés.

4. DÉTERMINATION DES MISES EN VENTE COURANTES

L'indemnisation d'après les mises en vente courantes pourrait être versée directement aux producteurs et comprendrait toutes les cultures admissibles vendues par les fermiers. Elle ne serait plus liée exclusivement au transport ferroviaire et étendrait l'indemnisation aux ventes des fermes aux commerçants de grain, à d'autres fermiers, aux parcs d'engraissement, aux minoteries et aux entreprises de conditionnement alimentaire.

Selon ce mode de paiement, les prix des cultures réglementaires dans les Prairies chuteraient, en raison des coûts plus élevés de transport des produits aux points d'exportation. En supposant une indemnisation égale et aucune contrainte de transport ou de marché, les débouchés n'auraient aucune importance pour les vendeurs. Les acheteurs pourraient exporter le grain ou le faire traiter au Canada par les industries alimentaires, de distillerie et de minoterie ou s'en servir comme fourrage. Au contraire du système de vigueur, il n'y aurait aucune subvention gouvernementale explicite pour influer sur les prix payés par les utilisateurs des grains et des oléagineux.

Voici la procédure proposée pour le calcul des paiements.[1]

- Toutes les transactions de grains admissibles de la région désignée seraient enregistrées par l'acheteur et transmises à un organisme central administrant la distribution des fonds gouvernementaux. Toutes les ventes des producteurs admissibles seraient enregistrées quel que soit le débouché. Le grain non vendu mais utilisé sur la ferme comme grain de provende ou d'ensemensement ne serait pas admissible.
- Seule la différence entre les volumes vendus et achetés fait l'objet d'un paiement. Le volume total de tous les grains réglementaires vendus par un fermier serait réduit par tout achat de grains réglementaires. Cette mesure est nécessaire pour empêcher les producteurs de vendre du grain, de le racheter et de le revendre.

[1] La conception et la mise en application ont été établies, à la demande du comité et sous sa direction, par M. Daryl Kraft de l'Université du Manitoba. Des renseignements supplémentaires sur la proposition sont donnés à l'annexe 5.

- La somme de toutes les ventes nettes pour chaque ferme constituerait le volume total des grains admissibles à une part des fonds gouvernementaux à l'appui du transport du grain. Comme les ventes nettes ne seraient connues qu'à la fin de la campagne agricole, les fermiers recevraient des paiements provisoires au cours de la campagne.
- Tous les vendeurs seraient identifiés pour toutes les ventes par un numéro d'identification assigné qui tiendrait compte de leurs caractéristiques propres. Le numéro serait également utilisé lorsque le producteur achète du grain. Tous les autres acheteurs de grains, les commerçants, les parcs d'engraissement et les transformateurs auraient également un numéro. La responsablité première des acheteurs agréés serait de soumettre à l'organisme administratif les preuves d'achat. Les preuves de toutes les ventes admissibles aux producteurs admissibles seraient présentées par les vendeurs agréés.
- L'organisme administratif ferait la comptabilité de tous les achats et toutes les ventes par acheteur et par vendeur. À la fin de la campagne, la vérification et le solde de toutes les ventes et de tous les achats seraient faits à la fois pour les producteurs individuels et l'ensemble des producteurs. Pour faciliter l'administration, un système d'identification du type carte de crédit pourrait être utilisé.
- Les crédits de grain individuels seraient ajustés en fonction de la distance aux ports de chaque zone de provenance du grain.

Le versement de droits peut être perçu comme une indemnisation par suite de l'augmentation des coûts du transport du grain. Ce paiement se nomme le fonds d'indemnisation du transport du grain (FITG).

Voici une liste suggérée de grains et d'oléagineux (tirée de la LTGO) admissibles au fonds.

Avoine
Blé
Colza ou colza Canola
Fèves (à l'exception du soya), marais et les fèves cassées
Graines de moutarde
Graines de tournesol
Gruaux d'avoine
Lentilles, y compris les lentilles cassées
Lin
Maïs (à l'exception du maïs soufflé)
Maïs concassé
Millet
Orge
Pois, y compris les pois cassés
Sarrazin
Seigle
Triticale

a. Le fonds d'indemnisation du transport du grain à comparer aux paiements à l'acre.

Des ajustements économiques calculés par Agriculture Canada ont été analysés selon le système en vigueur de versements aux compagnies de chemin de fer et selon le transfert des argents directement aux fermiers selon les superficies ensemensées. Les ajustements probables découlant du fonds d'indemnisation constituent un mélange des deux types de versements. D'après le fonds d'indemnisation, les projections de production de grains et d'oléagineux est la même que si les versements étaient faits aux compagnies de chemin de fer. Le produit des ventes de grain combiné au prix du marché plus le fonds d'indemnisation n'est que de 2 à 3 $ la tonne inférieur aux recettes projetées avec des versements aux compagnie de chemin de fer. Les prix réels à la ferme de grains et d'oléagineux avec le fonds d'indemnisation seront prévoit-on, inférieurs de 1,3 p. 100 à ce qu'ils seraient si les chemins de fer recevaient les versements. Par conséquent,

l'utilisation réduite d'engrais et d'insecticides, si les versements sont faits aux producteurs, ne se produira sans doute pas advenant des paiements aux producteurs calculés d'après les ventes de grain. Les exportations de grain des Prairies chuteront sans doute si le fonds d'indemnisation est retenu, même si la production de grain est la même que si les versements étaient faits aux chemins de fer. En ce qui a trait à cette dernière option, les exportations de grain devraient baisser de 2,4 p. 100 parce que plus de grain sera utilisé par l'industrie de trituration des oléagineux et par les parcs d'engraissement du bétail, ce qui augmenterait l'activité économique des Prairies.

Les prix des oléagineux et des grains de provende baisseront dans les Prairies que le producteur soit payé pour le grain vendu ou à l'acre. Le résultat prévu pour l'industrie porcine canadienne est identique, quel que soit le calcul du versement au producteur. L'augmentation prévue de 14 p. 100 des ventes de porc dans les Prairies est contrebalancée par une réduction de 1,3 p. 100 dans le reste du Canada lorsque l'argent est versé directement aux producteurs plutôt qu'aux compagnies de chemin de fer. La croissance des revenus de la production de boeuf des Prairies sera moindre avec l'indemnisation du transport du grain que si les paiements sont calculés à l'acre. Et ce, parce qu'on prévoit un déclin minimal de la production de grain à comparer à l'option des versements aux compagnies de chemins de fer. Les superficies cultivées qui passeront du grain et des oléagineux aux grains de fourrage sont moindres que celles prévues avec les versements aux producteurs selon les surfaces ensemencées. Les revenus supplémentaires à tirer du boeuf se limitent aux bovins engraissés des Prairies à moins que le rendement des cultures de fourrage n'augmente sur les superficies actuellement ensemencées. Avec le fonds d'indemnisation, les terres actuellement consacrées à la culture des grains et des oléagineux continueront à produire ces cultures. Toujours selon le fonds d'indemnisation, le grain de provende est relativement moins profitable que les céréales et les oléagineux.

La perte estimative de 1,1 p. 100 des revenus du boeuf ne changera pas dans l'est du Canada, même si la croissance des revenus du boeuf devrait être plus faible dans les Prairies. La raison en est que les prix du bétail d'embouche augmenteront dans les Prairies dans la même proportion quel que soit le mode de paiement des producteurs.

Le fond d'indemnisation du transport du grain devrait favoriser une croissance plus forte du produit agricole canadien que les versements aux compagnies de chemins de fer. La production de grains et d'oléanieux canadiens sera comparable à celle qui découlerait des versements aux compagnies de chemin de fer. Il existe en outre de grandes possibilités de croissance dans le secteur de l'élevage si les fermiers sont payés selon les ventes nettes de grain. Même si ces possibilités ne sont pas toutes exploitées, les revenus augmenteront au Canada.

b. Conséquences économiques

L'option des mises en vente courantes comporte des éléments des versements aux compagnies de chemin de fer et des versements aux producteurs d'après des caractéristiques traditionnelles. En étendant les paiements aux mises en vente hors ferme supérieures aux envois ferro iaires, tout comme les versements aux compagnies de chemin de fer, cette option donne une distribution annuelle de la subvention du Nid-de-Corbeau qui variera selon les livraisons de grain. Les fermiers bénéficiaires seraient les mêmes que ceux que favoriseraient les versements aux compagnies de chemin de fer. Cependant, à l'instar des droits aux producteurs fondés sur des facteurs traditionnels, l'option élimine les distorsions de prix que donnent les versements aux chemins de fer. Elle permet de plus aux prix des grains de tenir compte de l'ensemble des taux de transport du grain compensatoires avec leurs effets sur les gains en efficacité possibles pour la manutention et le transport du

grain. Cependant, au contraire des droits à l'acre, elle conserve tous les paiements gouvernementaux au secteur des grains réglementaires. Néanmoins, malgré ces similitudes et ces différences qui, à bien des égards, représentent un compromis en ce qui a trait à la neutralité en matière de ressources, à l'équité et à l'efficacité, cette option est unique quant à ses conséquences économiques.

1) Neutralité en matière de ressources

Comme l'indemnisation ne serait versée que pour les ventes nettes des cultures admissibles, la proposition pourrait être jugée discriminatoire à l'endroit des cultures non admissibles, comme le soya et les grains de provende. Il faut voir la mesure dans laquelle les avantages d'une politique complètement neutre peuvent être laissés de côté.

En ce qui a trait à la stimulation de la production des grains réglementaires, on peut avancer que, étant donné la liste actuelle des cultures admissibles dans la LTGO, la seule grande culture qui pourrait faire l'objet d'une discrimination serait les grains de provende. Cependant, on peut également arguer que cette mesure dissuasive pour ce qui est de l'affectation de ressources à la production de grains de provende serait compensée, du moins en partie, par l'effet de la baisse des prix des grains de provende sur le secteur du naissage de l'industrie de l'élevage, ce qui ouvrirait des débouchés pour la production de grains de forage sur les fermes de l'Ouest.

L'ajustement de l'affectation des ressources sur les fermes d'élevage et de grain pourrait subir une autre contraite. Outre le stimulant à vendre des cultures réglementaires, il y a pour le fermier une valeur de renonciation à nourrir le bétail de son propre grain. Les fermes qui se spécialisent dans la production de boeufs, de volaille, de porcs ou de produits laitiers

produiront leur propre grain de provende si les coûts de production sont inférieurs aux coûts d'achat. Dans la mesure où les prix du grain fléchiront d'environ la somme du paiement à la tonne, il y aurait un avantage de plus à acheter les grains de provende. Par conséquent, le système des ventes nettes pourrait inciter à une plus grande spécialisation de culture et d'élevage. La mesure dans laquelle cette spécialisation se produirait dépendrait des possibilités individuelles d'élevage et de culture du grain ainsi que de l'équilibre entre le versement de la subvention et les coûts supplémentaires de manutention et de transport.

ii) Équité

Tout comme d'autres propositions en faveur des producteurs, les versements d'après les ventes nettes élimineraient les distorsions des prix relatives à l'utilisation du grain. En conséquence, la source de l'inéquité pour les acheteurs du grain qui sera consommé dans les Prairies, en particulier dans les parcs d'engraissement, disparaîtrait. Cependant, à comparer aux propositions calculées à l'acre, les versements ne seraient fonction que des ventes nettes de grain. Les fermiers qui produiraient du grain et s'en serviraient comme grain de provende sur leur propre ferme ou les propriétaires de parcelles qui produiraient et mettraient en vente des grains non réglementaires ne recevraient aucune indemnité. À comparer au système à l'acre, cela élimine ce que certains ont taxé de distribution inéquitable de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs qui n'y ont aucun droit traditionnel.

Au sein du secteur des grains réglementaires, la perception de l'équité a trait au degré de dilution de la subvention ou du partage de la subvention entre les expéditeurs de grain et les producteurs qui vendent leur grain par d'autres débouchés. La proposition relative aux mises en vente nettes étend la base des paiements aux volumes de grains supérieurs aux envois

Au sein du secteur des grains réglementaires, la perception de l'équité a trait au degré de dilution de la subvention ou du partage de la subvention entre les expéditeurs de grain et les producteurs qui vendent leur grain par d'autres débouchés. La proposition relative aux mises en vente nettes étend la base des paiements aux volumes de grains supérieurs aux envois de grains réglementaires. Le paiement de 658,6 millions de dollars, abstraction faite d'autres engagements du gouvernement qui pourraient découler du partage du coût de l'inflation et du filet de sécurité, a trait aux envois de référence de 31,5 millions de tonnes en 1981-1982. Comme la proposition des mises en vente nettes élargirait la base en y ajoutant d'autres utilisations admissibles, la somme des paiements à la tonne pour les envois courants de grains réglementaires serait réduite. Il y aurait une certaine perte de revenu pour les vendeurs de grain qui n'existerait pas si les versements étaient faits aux chemins de fer. Cependant, cette perte serait répartie sur toute les mises en vente proportionnellement aux ventes totales de grains et d'oléagineux de chaque fermier.

Des données précises sur le volume des ventes entre fermiers, entre fermiers et minoteries et entre fermiers et l'industrie alimentaire ne sont pas connues. Donc, on ne peut qu'estimer le degré de dilution. Des estimations de 3,5 à 5,5 millions de tonnes laissent croire que la dilution possible serait de 10 à 15 p. 100. Cette lacune, étant donné le niveau actuel de la subvention du Nid-de-Corbeau, se chifferait à environ 2 à 3,50 $ la tonne ou 1,0 à 1,7 p. 100 du prix à la ferme des grains réglementaires.

Précisons que la dilution de la subvention ne se produira que si le grain admissible dépasse le volume de référence de 1981-1982 de 31,5 millions de tonnes. Si les envois de grains sont inférieurs à ce volume, la dilution baissera en conséquence. Pour

les envois inférieurs à 26 ou 28 millions de tonnes, le paiement unitaire sera le même, qu'il soit versé aux producteurs ou aux chemins de fer. À tout prendre, lorsqu'une utilisation accrue de grain pour le fourrage est considérée, la dilution ne devrait pas être aussi élevée que ce qui est susmentionné.

iii) Efficacité

Comme les taux de transport du grain tiendraient compte des niveaux compensatoires, les occasions pour les producteurs de réaliser et de promouvoir des changements au mode de transport et aux taux réglementaires seraient semblables à ceux qu'offriraient toutes les autres options de versements aux producteurs.

c. Faisabilité administrative

Il ne semble y avoir aucune raison pour laquelle une méthode d'indemnisation d'après les mises en vente courantes poserait des problèmes administratifs. Les données seraient à jour et dans une grande mesure sont déjà enregistrées par les grands acheteurs de grain. Néanmoins, les organismes qui enregistrent et qui envoient les données et l'organisme d'administration central, probablement l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest, subiraient des coûts administratifs. Au contraire des options de versements aux producteurs d'après les droits traditionnels et sans tenir compte des pratiques existantes de production et de mise en marché, l'indemnisation d'après les mises en vente courantes exigerait un enregistrement continu des données pour calculer les paiements annuels. Un organisme permanent avec le personnel voulu serait nécessaire. Les coûts administratifs permanents seraient plus élevés que pour toute autre option.[1]

1 Des coûts administratifs comparatifs sont donnés à l'annexe 7. Soulignons qu'en comparaison avec le système en vigueur, les coûts administratifs supplémentaires se chifferaient à environ 600 000 $ par année.

Il faut également considérer le contrôle des abus. Le calcul des ventes et des achats nets de grain limite la remise dans le circuit de volume de grains ayant déjà fait l'objet d'un paiement. Cependant, des dispositions de surveillance et de vérification étroits et des amendes strictes pourraient être nécessaires pour prévenir les fraudes.

d. Autres avantages

L'option du calcul d'après les mises en vente courantes présente d'autres caractéristiques.

Le système est indépendant des changements de propriété foncière, car il est fondé sur les producteurs et non les terres. Par conséquent, l'admissibilité de cultures de nouvelles parcelles ni les paiements ou aux locataires ne posent de problème.

La méthode de l'établissement des taux de fret serait simplifiée, car le plafond des 31,5 millions de tonnes énoncé dans la LTGO n'aurait plus sa raison d'être. La subvention serait répartie selon les ventes de grain, quel que soit le volume, et les taux seraient fixés d'après le volume total prévu. La CCT n'aurait plus à établir deux taux.

Comme le versement de la subvention se limiterait au secteur du grain et s'appliquerait de façon égale aux exportations et aux ventes intérieures, il serait difficile à d'autres pays de prendre des mesures commerciales pour y faire contrepoids.

Les producteurs n'auraient aucune difficulté à comprendre le système. Pour eux, le paiement aurait trait à leur propre rendement de mise en vente et, partant, à leur part de la subvention du Nid-de-Corbeau.

Le filet de sécurité demeurerait disponible, mais le rapport prix-taux de fret devrait être redéfini pour tenir compte de la position nette du producteur après le versement du paiement.

CHAPITRE VI

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

LE FONDS D'INDEMNISATION DU TRANSPORT DU GRAIN

Le Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau a conclu qu'il était nécessaire d'adopter une nouvelle méthode de versement de l'aide gouvernementale au titre du transport du grain afin de favoriser le développement agricole au Canada et d'offrir une compensation à ceux qui sont défavorisés par l'abolition du traditionnel taux du Nid-de-Corbeau.

La méthode préconisée par le Comité exige l'établissement du Fonds d'indemnisation du transport du grain (FITG).

Les montants provenant du FITG seront versés directement aux producteurs du secteur désigné, défini dans la Loi sur la Commission canadienne du blé, et comprendront les fonds d'aide gouvernementale au transport du grain, y compris le fonds de 658,6 millions de dollars, de 1981-1982, et toute contribution gouvernementale faite aux termes des dispositions relatives à la protection contre l'inflation et au filet de sécurité de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

Les paiements seront répartis parmi les producteurs individuels en fonction de leurs ventes nettes de grains réglementaires, sans tenir compte du fait que ces grains soient vendus à des fins d'exportation, de transformation ou d'alimentation du bétail. En outre, il n'y aura pas de paiement minimal ou maximal. Les paiements correspondront aux coûts de transport ferroviaire des marchandises de l'ouest du Canada.

Le FITG sera administré par l'intermédiaire de l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest et les producteurs recevront des versements trimestriels.

1. INTRODUCTION

> **Le comité étudie toutes les questions afférentes, à son avis, au mode de versement pour le transport du grain le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada.**
>
> (Loi sur le transport du grain de l'Ouest, paragraphe 62(3))

Le présent chapitre traite des conclusions auxquelles en est arrivé le Comité ainsi que des recommandations visant l'établissement du FITG. Il touche également d'autres observations du Comité concernant l'efficacité du réseau de manutention et de transport du grain.

La principale responsabilité du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau, créé le 24 avril 1984 aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, était de déterminer un mode de versement de la subvention qui soit "le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada".

Outre cette attribution, le Comité a été enjoint de tenir compte de quatre critères, à savoir: la neutralité en matière de ressources, l'équité, l'efficacité et la faisabilité

administrative. Il devait aussi évaluer l'incidence de tout mode de paiement sur le réseau de manutention et le transport du grain de l'ouest du Canada. Eu égard à ce qui précède, le Comité a entrepris des recherches, a reçu des présentations et a consulté des groupes représentant les diverses parties visées.

Le Comité a étudié les avantages de toutes les méthodes de paiement proposées, tant pendant que depuis la ronde de consultations de Gilson, tenue avant l'adoption de la LTGO.

De façon générale, il existe deux grandes approches à la question du versement de la subvention. La première serait de verser la subvention aux chemins de fer; de cette façon, le gouvernement canadien verserait les montants visés aux sociétés ferroviaires qui, a leur tour, défalqueraient ces sommes des frais de transport des marchandises que les producteurs auraient, autrement, payés. La seconde serait de verser la subvention aux producteurs; par cette méthode, le gouvernement accorderait directement des versements aux producteurs, au titre de compensation pour les augmentations des taux de transport des marchandises attribuables au fait que les sociétés ferroviaires s'orientent vers le plein recouvrement des coûts de transport du grain auprès des producteurs.

Du fait que la subvention du Nid-de-Corbeau, dont le montant a augmenté chaque année aux termes des anciens taux du Nid-de-Corbeau, a été plafonnée au niveau de 658,6 millions de dollars de la campagne agricole de 1981-1982 et que la quantité de grain auquelle la subvention était applicable a été fixée au niveau des expéditions de 1981-1982, soit 31,5 millions de tonnes, il ne saurait y avoir un mode de paiement qui permettrait à chaque producteur de recouvrer le plein montant des augmentations des coûts de transport du grain.

Peu importe le mode de paiement choisi, le Comité n'a pas oublié que les producteurs de l'ouest du Canada allaient perdre des compensations financières qui auraient été perçues si l'ancien système avait été maintenu. Toutefois, il est indéniable que des avantages, difficilement quantifiables, seront obtenus de l'amélioration du réseau de transport du grain tel qu'envisagé dans la LTGO. Pour ces raisons et du fait que les futures augmentations des coûts de transport seront principalement sinon exclusivement absorbées par les producteurs, le Comité, a accordé une grande importance à l'élaboration d'un mode de paiement qui conserverait l'entière subvention au secteur de la production de grains et qui offrirait une compensation importante et efficace aux personnes directement touchées par les pertes de subventions attribuables au changement de politique publique au Canada.

Le Comité a étudié la présentation et les arguments qui lui ont été présentés et s'est largement inspiré des résultats des recherches menées ou présentées au cours de ses travaux. Aux fins de la formulation de ses recommandations, le Comité en est arrivé aux conclusions énoncées ci-après.

1. **Afin d'être "le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculteur au Canada", le mode de paiement doit se traduire par la suppression des restrictions visant les produits agricoles autres que le grain et les activités de commercialisation telles que l'élevage de bétail et autres formes de transformation dans l'ouest du Canada.**

2. **Dans l'intérêt du secteur des grains de l'Ouest du Canada, il est impératif que le mode de paiement limite le versement de la subvention au seul secteur du grain afin de constituer une compensation valable et efficace pour les pertes financières entraînées par la transition de la tarification du Nid-de-Corbeau au régime prévue par la LTGO.**

3. Afin de favoriser le développement de l'agriculture dans tout le pays, le mode de paiement ne doit pas se traduire par des avantages injustes ou disproportionnés pour les secteurs agricoles de l'Ouest par rapport à d'autres parties du Canada.

4. Le mode de paiement devrait contribuer à rendre les producteurs pleinement conscients des coûts de transport du grain afin de susciter un intérêt accru de leur part quant à l'efficacité améliorée du réseau de manutention et de transport du grain.

5. Afin de permettre aux producteurs de choisir le mode le plus efficace possible de transport du grain, la méthode de paiement ne devrait pas tenir compte du moyen de transport utilisé.

6. Les sociétés ferroviaires doivent être perçues comme rendant clairement compte de leurs opérations au gouvernement fédéral.

7. Le mode de paiement choisi ne devrait pas entraîner la prise de nouvelles mesures administratives complexes ou coûteuses; de même, le réseau de transport et son incidence sur les coûts totaux de transport devraient être facilement compris par les producteurs et les autres parties visées de l'industrie des grains.

2. DISCUSSION SUR LES CONCLUSIONS

1. **Afin d'être "le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada", le mode de paiement doit se traduire par la suppression des restrictions visant les produits agricoles autres que le grain et les activités de commercialisation telles que l'élevage et autres formes de transformation dans l'ouest du Canada.**

Après 1960, notamment, le traditionnel taux du Nid-de-Corbeau a favorisé la production de grains réglementaires destinés à l'exportation par rapport à d'autres utilisations possiblement plus économiques des ressources agricoles des Prairies.

Au fur et à mesure de l'augmentation de l'écart du Nid-de-Corbeau, soit la différence entre les taux de transport des marchandises payées par les producteurs et les coûts totaux de transport, le prix à la production du grain ne reflétait pas les coûts d'expédition du grain d'exportation. Du fait que les producteurs auraient été peu enclins à vendre leurs grains localement à un prix inférieur à celui du grain vendu pour l'exportation, le prix à la production, souvent, comprenait un montant égal à celui de la subvention au transport. En 1981-1982, les prix à la production étaient en moyenne supérieurs de 20,90 $ la tonne à celui qui aurait été en vigueur autrement.

Ces prix plus élevés à la production du grain se sont traduits par une hausse des coûts dans des secteurs tels que ceux de l'élevage et de la transformation des grains et oléagineux. Cette situation a eu pour effet de freiner le développement d'une économie agricole diversifiée dans l'Ouest en plus d'influer sur les forces du marché et sur les décisions des producteurs en matière de production et de modèles de commercialisation.

Le versement de la subvention aux sociétés ferroviaires, prévu par la LTGO, perpétue ces déformations de prix bien que celles-ci diminueront éventuellement lorsque les producteurs paieront une plus grande partie des coûts totaux de transport.

Les études quantitatives menées pour le compte du Comité indique que le maintien de cette politique ne donnera pas de résultats aussi favorables du point de vue de l'agriculture que l'adoption d'un mode de paiement plus neutre au regard des ressources.

Certaines personnes se sont dites préoccupées du fait que si les restrictions visant certaines activités telles que l'élevage dans l'Ouest était éliminées par l'adoption d'une méthode de paiement plus neutre vis-à-vis des ressources, les producteurs pourraient éventuellement s'orienter exagérément vers l'élevage. Ces mêmes personnes soutiennent que les possibilités à long terme qu'offre le secteur hautement concurrentiel de l'élevage sont moins attrayantes que celles du secteur des grains. Elles avancent également qu'il pourrait y avoir de sérieuses conséquences si d'autres États adoptaient des mesures protectionnistes.

Le Comité est d'avis que les producteurs sont en mesure de prendre des décisions prudentes au chapitre de la production et de la commercialisation. Dans un contexte d'une plus grande "neutralité en matière de ressources", le Comité soutient que les décisions visant la production et la commercialisation peuvent et devraient être prises par les producteurs eux-mêmes. Le succès de l'agriculture dans l'Ouest témoigne de cette aptitude des producteurs à mener leurs affaires efficacement.

L'élimination des déformations à la hausse des prix à la production se traduira par la mise en place d'une industrie de l'élevage plus concurrentielle dans l'Ouest et supprimera une

restriction imposée à d'autres activités à valeur ajoutée de l'Ouest, sans compter l'incidence positive sur le développement agricole et le bien-être économique général de cette région. Il convient de souligner qu'une méthode de paiement plus neutre ne sera assortie d'aucune forme d'encouragement ou de subvention au regard de l'élevage ou de toute autre activité de transformation. Au contraire, cela éliminera une restrictionune restriction artificielle imposée à ces activités. Comme tel, le Comité n'entrevoit aucune conséquence commerciale du fait de l'adoption d'un mode de paiement plus neutre.

Le Comité n'a pu mettre au point une variante de la solution "subvention versée aux sociétés ferroviaires" qui ne perpétue pas ces déformations du marché au détriment de l'agriculture du Canada.

2. **Dans l'intérêt du secteur des grains de l'ouest du Canada, il est impératif que le mode de paiement limite le versement de la subvention au seul secteur du grain afin de constituer une compensation valable et efficace pour les pertes financières entraînées par la transition de la tarification du Nid-de-Corbeau au régime prévu par la LTGO.**

Bien que diverses dispositions de la LTGO traitent de la protection contre l'inflation et dudit filet de sécurité et constituent en soit un élément de protection du secteur du grain à long terme contre l'ascension rapide des taux de transport par rapport aux prix des grains, il est évident qu'il est nécessaire d'offrir une compensation financière valable et efficace aux producteurs au regard des augmentations immédiates et à court terme qu'entraînerait l'imposition hâtive de taux de transport du grain non subventionnés. jusqu'à concurrence de 31,5 millions de tonnes.

Le principe de base établi par la LTGO prévoit que ceux qui ont subi des pertes directes importantes en raison des changements apportés à la politique publique doivent recevoir une indemnisation proportionnelle à ces pertes.

Les diverses variantes de l'option "verser la subvention aux producteurs" envisagées lors des discussions sur le mode de paiement ne satisfont pas à cette exigence.

L'optique envisagée dans le rapport Gilson prévoyait des versements répartis en fonction de la capacité de production desterres des producteurs admissibles. Ainsi, les subventions seraient réparties entre plusieurs producteurs qui n'ont pu profiter directement des taux du Nid-de-Corbeau dans le passé.

Eu égard à ce qui précède et compte tenu de l'absence d'injection de fonds supplémentaires importants, aux termes de la recommandation du rapport Gilson, certains ont soutenu que des producteurs individuels expédiant des grains réglementaires auraient reçu une indemnisation insuffisante par rapport aux avantages qu'ils perdraient du fait de l'imposition de taux de transport plus élevés.

Selon la position adoptée dans le rapport Gilson, cette répartition des paiements entre tous les détenteurs de terres capables de produire des grains réglementaires est équitable du fait que les diverses conséquences éventuelles telles que la diminution des valeurs des terres toucheraient tous ceux qui en ont. Le rapport indiquait également que cette pratique était impérative aux fins de la neutralité en matière de ressources. Au moment de la formulation des recommandations du rapport Gilson, les taux du Nid-de-Corbeau s'appliquaient à une plus courte liste de grains et de leurs dérivés. Ces taux ne s'appliquaient pas à plusieurs cultures spéciales pouvant être produites sur ces mêmes terres.

Après l'adoption de la LTGO, la liste des grains réglementaires a été modifiée de manière à inclure presque toutes les principales cultures spéciales, à l'exception du soja. De l'avis du Comité, cette modification diminue la valeur des arguments en faveur d'une méthode de paiement fondée sur les superficies ensemencées. Il est maintenant possible d'en arriver à une équité satisfaisante en adoptant un mode de paiement limitant la subvention au seul secteur de la production de grains. En outre, il serait davantage possible de respecter le critère de la neutralité en matière de ressources dans le secteur des grains.

Le Comité est également d'avis qu'un mode de paiement qui répartit les paiements selon les superficies ensemencées ne tient pas compte de la qualité de la gestion des exploitations agricoles. Aux termes d'un tel mode de paiement, la gestion médiocre de bonnes terres agricoles donnerait droit à un producteur à une subvention plus importante qu'à un producteur exerçant une bonne gestion de terres médiocres. Puisque la qualité de la gestion est un facteur de succès prédominant en agriculture, le Comité estime que le fait de ne pas reconnaître à sa juste valeur l'importance de ce facteur constituerait une sérieuse lacune du mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées.

Un certain nombre de variantes de l'option "verser la subvention aux producteurs" ont été jugées plus équitables et discutées au cours des consultations et des délibérations du Comité. Plus précisément, l'option "droit à une subvention au transport" avancée par certains groupes de producteurs aurait permis d'offrir à des producteurs la possibilité de fonder leur droit à des paiements sur les superficies ensemencées en grains réglementaires ou sur les ventes antérieures. Cette option se serait traduite par une plus faible dilution de la subvention destinée au secteur des grains que le mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées, mais il aurait exigé l'injection de

fonds supplémentaires importants de la part du gouvernement. En outre, cette option tenait compte de la production réelle et, de ce fait, dans une certaine mesure, de la gestion des exploitations agricoles.

Les deux modes de paiement susmentionnés auraient pu, toutefois, poser d'importantes difficultés administratives et de traitement des données, sans compter qu'en l'absence de financement supplémentaire, elles se seraient traduites par une assez forte dilution de la subvention.

En résumé, aucune variante de l'option "verser la subvention aux produteurs" proposée lors des discussions ne permettrait, en l'absence de financement supplémentaire de la part du gouvernement, d'éviter une forte dilution de l'indemnisation destinée au secteur des grains et les sérieuses difficultés administratives et de traitement des données.

3. **Afin de favoriser le développement de l'agriculture dans tout le pays, le mode de paiement ne doit pas se traduire par des avantages injustes ou disproportionnés pour les secteurs agricoles de l'Ouest par rapport à d'autres parties du Canada.**

Bien que le Comité en soit arrivé à la conclusion que toute méthode acceptable de paiement de la subvention du Nid-de-Corbeau devait permettre l'élimination des restrictions artificielles en matière de diversification de l'agriculture de l'Ouest afin d'être "le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture", les organismes agricoles du Québec, notamment, ont insisté sur le fait que le paiement de la subvention ne devrait pas entraîner d'importantes pertes financières pour leur région ni de perturbations marquées des modèles de production établis.

Les principales préoccupations des gens de l'Est portaient sur les conséquences de la réduction des prix des grains fourragers de l'Ouest sur le secteur de l'élevage de l'Est. Certains ont avancé que les éleveurs de l'Ouest seraient surindemnisés si le mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées était adopté. Le cas échéant, les producteurs de grains profiteraient de prix à la production moins élevés en plus de recevoir des paiements aux termes de la subvention du Nid-de-Corbeau en rapport avec leurs terres.

Certains ont même prétendu qu'aux termes du mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées, les producteurs autres que de grains recevraient des paiements aux termes de la subvention du Nid-de-Corbeau que ne recevraient pas les producteurs des mêmes produits ailleurs au Canada. C'est donc dire qu'ils recevraient une indemnisation alors que, dans les faits, ils n'ont subi aucune perte de revenu attribuable au changement de politique.

Certains ont également avancé que de tels paiements pourraient être vus comme une subvention à la production plutôt que comme une subvention aux transports et que si tel était le cas, il y aurait possibilité de représailles de la part des partenaires commerciaux du Canada ce qui nuirait à l'accès de tous les producteurs canadiens aux marchés d'exportation.

En ce qui a trait à cette question commerciale, le Comité croit qu'il n'y a guère lieu de craindre que l'option recommandée se traduise par la prise de mesures protectionnistes par nos partenaires commerciaux vis-à-vis du secteur de l'élevage et de ses produits dérivés. De plus, en ce qui a trait aux grains, du fait que cette option s'applique tant au marché de l'intérieur qu'à celui de l'exportation, il serait plus difficile pour d'autres pays de prendre des mesures de représailles ou de compensation.

L'une des principales préoccupations du Québec portait sur les conséquences de la réduction des prix des grains fourragers de l'Ouest sur le secteur de l'élevage de l'Est. Les recherches menées pour le compte du Comité indiquent que l'élimination des déformations des prix des grains fourragersde l'Ouest n'influera que faiblement sur la croissance agricole de l'Est tout en favorisant une croissance notable de l'agriculture de l'Ouest.

De fait, les résultats de ces études indiquent que plutôt que de poursuivre les versements d'une subvention aux sociétés ferroviaires, l'élimination de ces distortions de prix en versant la subvention aux producteurs se traduirait d'ici à 1995-1996, par des hausses nettes de revenu de 35 % au Manitoba, de 14 % en Saskatchewan et de 25 % en Alberta.

Par ailleurs, ces mêmes études prévoient que l'agriculture canadienne continuerait de connaître une croissance marquée que la subvention soit versée aux sociétés ferroviaires ou encore aux producteurs, aux termes du critère de la neutralité en matière de ressources. La croissance des recettes des exploitations agricoles dans le contexte d'une subvention versée aux producteurs selon les superficies ensemencées, comparativement à ce qui se produirait si la subvention continuait d'être versée aux sociétés ferroviaires, connaîtrait, selon les prévisions, une diminution de seulement 1,6 % en Ontario, de 1 % au Québec et de 1,5 % dans les provinces de l'Atlantique.

Au regard du développement agricole global du Canada, l'adoption d'un mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées se traduirait, selon les prévisions, par des gains importants dans l'ouest du Canada contrairement à l'Est, où la croissance ne serait que légèrement plus faible. Le FITG aura pour résultat une production de grains et d'oléagineux et des exportations de grains supérieures à ce que ne permettrait un

mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées. En outre, le secteur de l'élevage bovin connaîtrait un expansion moindre. Les conséquences agricoles dans les autres régions seraient analogues, dans le contexte du FITG, à celles qui résulteraient du mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées.

En fin de compte, le Comité est en arrivé à la conclusion que le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau aux producteurs autres que de grains n'était pas souhaitable et que les paiements devraient être limités à ceux réellement engagés dans la production et la vente de grains réglementaires, quelle que soit l'année visée, et ce, tant par souci d'efficacité qu'à des fins d'équité aux yeux des autres régions du Canada.

Toutefois, comme le soulignait le rapport, il est impossible de prévoir présentement avec assurance toutes les répercussions qu'entraînerait l'adoption de cette option. Aussi, le Comité a recommandé que les conséquences que connaîtra l'est du Canada à la suite de la mise en vigueur du FITG soient étudiées et que des mesures appropriées de compensation soient prises au besoin.

4. Le mode de paiement devrait contribuer à rendre les producteurs pleinement conscients des coûts de transport du grain afin de susciter un intérêt accru de leur part quant à l'efficacité améliorée du réseau de manutention et de transport du grain.

Les recherches menées pour le compte des gouvernements du Canada et de l'Alberta ont indiqué qu'un nombre relativement faible de producteurs étaient conscients des coûts réels de transport, y compris les coûts payés directement par les producteurs aux termes de l'option "verser la subvention aux sociétés ferroviaires".

Le Comité a conclu que le fait de masquer les coûts réels était purement et simplement une mauvaise tactique tant du point de vue économie que politique.

Les producteurs de grains de l'Ouest sont ceux qui sont le plus directement touchés par le changement de la politique du transport et, de l'avis du Comité, il est essentiel qu'ils disposent de renseignements complets quant à leur situation économique aux termes de la nouvelle politique afin d'être en mesure de prendre des décisions appropriées et autonomes.

Le Comité en est arrivé à la conclusion qu'il n'existait aucune variante de l'option "verser la subvention aux sociétés ferroviaires" qui donnerait aux producteurs des renseignements précis quant aux coûts de transport réellement liés à leurs activités commerciales respectives.

5. Afin de permettre aux producteurs de choisir le mode le plus efficace possible de transport du grain, la méthode de paiement ne devrait pas tenir compte du moyen de transport utilisé.

Au moment de l'adoption de la LTGO, le Parlement a reconnu qu'en versant la subvention du Nid-de-Corbeau, il favorisait le transport ferroviaire par rapport au camionnage, même si dans certains cas, en l'absence d'une telle subvention, le camionnage aurait été d'une efficacité supérieure.

Historiquement, l'industrie du camionnage a joué un rôle important au chapitre du transport des cultures spéciales qui, avant l'adoption de la LTGO, n'étaient pas considérées comme des produits réglementaires et, de ce fait, n'étaient pas admissibles aux subventions au transport. Par la suite, un régime de paiement compensatoire visant les coûts de transport par camion a été inclu

au nombre des mesures prises jusqu'au moment de la révision de la Loi de 1985-1986.

Il est impossible de prévoir avec certitude le rôle que le camionnage jouera à l'avenir dans le domaine du transport des grains. Toutefois, le Comité croit que les producteurs devraient avoir la liberté de choisir le mode de transport le plus rentable. Cette constatation prend toute sa valeur dans le contexte de la rationnalisation continue du réseau de manutention et de transport des grains du Canada. Aussi, le Comité en a-t-il conclu que la subvention devait être versée de façon à ne pas favoriser un mode de transport plus qu'un autre mais plutôt de manière à laisser à chaque producteur le soin de prendre une telle décision.

L'option "verser la subvention aux sociétés ferroviaires" contribue, de façon non souhaitée, à encourager le recours au transport ferroviaire plutôt qu'au camionnage, à moins que des paiements compensatoires ne soient accordés, ce qui, de l'avis du Comité, complique de façon inutile les mécanismes en place et va à l'encontre des objectifs de la Loi nationale sur les transports.

6. Les sociétés ferroviaires doivent être perçues comme rendant clairement compte de leurs opérations au gouvernement fédéral.

L'un des arguments avancés en faveur de l'option "verser la subvention aux sociétés ferroviaires" qui a touché une corde sensible dans l'ouest du Canada tient au fait que cette solution permet au gouvernement de retenir, à tout moment, ses paiements à une société ferroviaire dont le rendement serait jugé insatisfaisant, ce qui, en retour, offre une protection supplémentaire aux producteurs de grain de l'Ouest.

Du simple point de vue de l'économie, le Comité ne voit guère de bien-fondé à cet argument. Ainsi, si des taux compensatoires sont accordés au regard du transport des grains, il n'en existe pas moins de sérieux encouragements commerciaux pouvant inciter des sociétés ferroviaires à atteindre un rendement satisfaisant dans ce secteur. De fait, depuis l'adoption de la LTGO, tout porte à croire qu'elles s'orientent en ce sens.

Néanmoins, le Comité reconnaît que les producteurs de grain de l'Ouest nourissent depuis longtemps une sérieuse méfiance vis-à-vis des sociétés ferroviaires. Aussi, le Comité en est arrivé à la conclusion que pour satisfaire les producteurs de grain, aux termes du mode de paiement retenu, les sociétés ferroviaires doivent rendre concrètement compte de leurs opérations au gouvernement.

7. **Le mode de paiement choisi ne devrait pas entraîner la prise de nouvelles mesures administratives complexes ou coûteuses; de même, le réseau de transport et son incidence sur les coûts totaux de transport devraient être facilement compris par les producteurs et les autres parties visées de l'industrie des grains.**

L'une des principales critiques formulée à l'égard de la proposition visant les paiements fondés sur les superficies ensemencées tenait au fait qu'une telle pratique entraînerait des complexités et des coûts administratifs demesurés. Le calcul du droit d'un producteur à une partie de la subvention était complexe, fondé sur de nombreuses sources de données, sans compter qu'il aurait été difficile de l'expliquer. L'option "droit à une subvention au transport", bien qu'elle diminue les problèmes de dilution de la subvention destinée au secteur des grains et tienne

compte de l'importance de la gestion des exploitations agricoles, présente aussi des difficultés administratives et de traitement de données.

Le versement de la subvention aux sociétés ferroviaires offrait une plus grande efficacité administrative. Toutefois, il convient de noter que cette option entraînera des coûts et des problèmes administratifs beaucoup plus importants qu'elle ne le semble à priori.

La grande faiblesse de cette option, à la lumière de cette conclusion, tient au fait que le rapport entre les fonds transférés et les coûts de transport des producteurs est loin d'être clair.

3. CONCLUSIONS DU COMITÉ ET FONDS D'INDEMNISATION DU TRANSPORT DU GRAIN

Il deviendra évident, après la présente analyse, que les options visant le versement de la subvention aux sociétés ferroviaires ou aux producteurs qui ont été proposées ne sont pas jugées appropriées.

En fin d'analyse, le Comité a établi que les deux plus importantes exigences auxquelles devaient satisfaire un mode de paiement acceptable étaient, en premier lieu, l'élimination des limites à la diversification de l'agriculture de l'Ouest et, en second lieu, la mise en place de mécanismes de compensation valables et proportionnels à l'intention des producteurs de grain perdant le droit à une subvention accordée depuis longtemps du fait d'un changement de politique gouvernementale.

Le versement de la subvention aux sociétés ferroviaires ne satisfait pas à la première exigence. De fait, il perpétue une incitation à produire des grains réglementaires destinés à l'exportation contrairement à ce qu'offriraient d'autres utilisations plus efficaces, des ressources agricoles de l'Ouest,ce qui favoriserait la diversification de l'agriculture et la croissance de l'économie.

Il convient également de noter que les déformations des prix des grains et des oléagineux entraînées par les taux du Nid-de-Corbeau ne se sont concrétisées qu'après 1960, alors que l'écart entre les taux de transport des grains payés par les producteurs et les pleins tarifs de transport s'est accentué. De fait, l'écart grandissant entraîné par les taux du Nid-de-Corbeau, sans oublier leur incidence sur la distorsion des prix des produits agricoles des Prairies, constitue l'une des principales raisons pour lesquelles il est devenu nécessaire de redéfinir la politique des transports.

C'est donc dire que le versement de la subvention aux sociétés ferroviaires perpétuerait l'un des problèmes fondamentaux que la LTGO avait pour but de résoudre, à savoir: celui de la neutralité en matière de ressources.

En revanche, le versement de la subvention aux sociétés ferroviaires satisfait à la deuxième exigence, à savoir offrir une compensation valable et proportionnelle aux producteurs même si, du fait que les expéditions ont dépassé le plafond des 31,5 millions de tonnes prévu par le tarif du Nid-de-Corbeau, le niveau de compensation se diluerait avec le temps du fait que les paiements seraient répartis au regard d'expéditions accrues.

Les variantes du versement de la subvention aux producteurs envisagées au cours des consultations du Comité satisfont à la première exigence, à savoir celle déliminer les limites à la diversification et au développement agricoles de l'Ouest. Toutefois, aux termes de ces variantes, des paiements seraient effectués à des producteurs autres que ceux du secteur des grains qui ne subissent aucune perte directe du changement de la politique du gouvernement fédéral, sans compter que les producteurs de grain les plus touchés recevraient des versement démesurément faibles.

Le dilemme que devait trancher le Comité était donc de trouver une méthode de paiement satisfaisant aux deux exigences susmentionnées tout en offrant les principaux avantages du versement de la subvention aux sociétés ferroviaires ou aux producteurs, mais en évitant leurs inconvénients.

Le Comité juge que le FITG permet d'atteindre ces deux objectifs.

En effet, le FITG proposé est "susceptible de favoriser le développement agricole du Canada". En outre, il permet d'éliminer la distorsion des prix du grain à la production qui sont à l'origine des limites à la diversification et au développement de l'agriculture de l'Ouest. Du fait que la LTGO a étendu la liste des cultures réglementaires aux fins d'inclure presque toutes les cultures spéciales, cette loi rétablit à un haut niveau la neutralité en matière de ressources au sein du secteur des grains.

Le FITG permet d'offrir une compensation valable et proportionnelle aux producteurs de grain qui sont les plus directement touchés par le changement de la politique gouvernementale. La dilution de la subvention dans le contexte du FITG n'équivaut qu'à environ la moitié de celle qui se produirait

si l'option fondée sur les superficies ensemencées était adoptée, sans oublier que cette dilution ne touchera que les producteurs vendant des grains. Ainsi, cette option permettra d'éviter que le versement de la subvention aux producteurs de grains ne profite à d'autres secteurs de l'agriculture de l'Ouest.

Du fait que cette option est fondée sur les ventes réelles de grain, le FITG reconnaît implicitement l'importance de la gestion exercée par chaque producteur sur son exploitation agricole. En outre, elle facilitera la diversification agricole, ce qui profitera à chaque agriculteur et à l'agriculture engénéral.

En limitant les paiements entièrement au secteur des grains, le FITG évite de surindemniser les éleveurs et les producteurs agricoles autres que de grains de l'ouest du Canada. Les groupes de producteurs du Québec, notamment, ont avancé que le versement de subventions aux éleveurs et aux producteurs autres que de grains se traduirait par une concurrence injuste à l'endroit des agriculteurs des autres régions. En outre, certains ont soutenu que le fait de verser des subventions à des bénéficiaires autres que ceux du secteur des grains pourrait soulever des questions aux termes du GATT et d'autres accords commerciaux internationaux. Le FITG, en limitant les paiements au secteur des grains et en s'appliquant tant au marché intérieur que d'exportation rend difficile pour les autres pays d'envisager des mesures compensatoires.

Les études quantitatives demandées par le Comité indiquent que le mode de paiement fondé sur la neutralité en matière de ressources se traduira par d'importantes améliorations des recettes des exploitations agricoles et que la croissance de l'agriculture dans l'Est sera à peine plus faible que si l'option du versement de la subvention aux sociétés ferroviaires avait été adoptée. Le FITG amènera une hausse de la production des grains et

des oléagineux de même que des exportations prévues de grain supérieures à celles qui se seraient produites si le mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées avait été adopté. Dans le contexte du FITG, les exportations seront quelque peu inférieures à celles qui auraient lieu si l'option du versement de la subvention aux sociétés ferroviaires avait été retenue, du fait que davantage de grains fourragers seront consommés dans les secteurs de la finition des bovins et de l'élevage des porcs. Les effets dans les autres régions agricoles du Canada seront semblables dans le contexte du FITG à ceux qui se seraient manifestés si un mode de paiement fondé sur les superficies ensemencées avait été adopté.

Le Comité recommande que les conséquences sur l'agriculture de l'Est du pays soient étudiées et que des mesures compensatoires soient prises, si le besoin s'en faisait sentir. Cette recommandation est conforme au principe établi dans la LTGO, principe selon lequel des compensations doivent être versées à ceux qui subissent des pertes attribuables au changement de la politique des transports du gouvernement.

Le FITG permettra aux producteurs de prendre pleinement conscience de tous les coûts de transport, ce qui suscitera l'intérêt de ces derniers au regard de l'efficacité améliorée du réseau de manutention et de transport des grains en général.

Le FITG permettra d'effectuer des paiements qui conserveront un caractère neutre en ce qui a trait au mode de transport retenu, ce qui permettra aux producteurs de choisir entre le transport ferroviaire ou le camionnage, selon les avantages commerciaux qu'ils en retireront.

Les sociétés ferroviaires devront clairement et concrètement rendre compte, comme il est recommandé, de leurs opérations au gouvernement.

Enfin, le FITG pourra être intégré à l'organisation actuelle de l'Administration de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, ce qui se traduira par des coûts administratifs minimes. Des paiements trimestriels provisoires, assortis de conciliations annuelles, permettront aux producteurs de mettre à profit les flux de liquidités visés dès que le FITG sera en oeuvre. Tous les mécanismes du FITG sont discutés dans le présent rapport et le Comité estime que cette option est entière réalisable. En outre, sa mise en oeuvre de même que les principes selon lesquels les paiements sont répartis sont clairs et simples.

En résumé, le Comité conclut que le FITG satisfait aux exigences du mandat législatif établi à l'article 62 de la LTGO et aux critères communiqués au Comité par le ministre des Transports. Le FITG satisfait également aux exigences définies par le Comité dans les diverses conclusions auxquelles il en est arrivé à la suite de ses consultations et délibérations.

4. RECOMMANDATIONS

1. **Le Comité recommande** que des paiements provenant du Fonds d'indemnisation du transport du grain (FITG), constitués du fonds de 658,6 millions de dollars de 1981-1982 et des contributions du gouvernement prévues par les dispositions sur la protection contre l'inflation et le filet de sécurité de la LTGO soient versés directement aux producteurs du secteur désigné, défini dans la Loi sur la Commission canadienne du blé.

2. **Le Comité recommande** que les paiements provenant du FITG soient répartis en fonction des ventes nettes de grains admissibles de chaque campagne agricole et que le droit des producteurs à ces paiements ne soit assorti d'aucune limite minimale ou maximale.

3. **Le Comité recommande** que les paiements à chaque producteur soient directement fonction des taux de transport ferrovaire imposés dans chaque zone de transport ferroviaire.

4. **Le Comité recommande** que le rôle de l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest soit élargi de manière à inclure la responsabilité administrative des paiements provenant du FITG, y compris toutes les activités comptables touchant les achats et les ventes, la surveillance du réseau et les paiements aux producteurs.

5. **Le Comité recommande** que les paiements provenant du FITG soient versés trimestriellement aux producteurs par l'entremise de l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

6. **Le Comité recommande** que les sociétés ferroviaires soient tenues d'afficher de bonnes garanties d'exécution démontrant qu'elles satisfont aux exigences de rendement établies par l'Office du transport du grain.

7. **Le Comité recommande** que le principe de la compensation soit appliqué également à l'agriculture de l'est du Canada lorsque des pertes attribuables au changement de politique seront clairement déterminées et qu'une évaluation de l'incidence du FITG soit menée après une période de temps appropriée et que des paiements compensatoires justifiés soient versés dans la même proportion qu'au regard des pertes de l'ouest du Canada. Le Comité recommande également que ces paiementscompensatoires soient répartis entre les provinces de l'Est proportionnellement aux pertes de recettes déterminées et attribuables au changement de mode de paiement.

8. **Le Comité recommande** que toutes les facettes du FITG, y compris l'efficacité des mesures législatives nécessaires soient incluses dans la LTGO et que les modalités d'administration du Fonds fasse l'objet d'une surveillance et d'une révision périodiques.

9. **Le Comité recommande,** dans le contexte de toute révision ultérieure du FITG, qu'on détermine s'il est souhaitable et faisable de fonder les futurs paiements provenant du Fonds sur la moyenne continue des ventes nettes de grains aux fins d'en arriver à une plus grande neutralité en matière de ressources.

10. **Le Comité recommande** que le FITG soit mis en oeuvre au cours de la première campagne agricole qui suivra la modification de la LTGO relativement aux paiements, aux dispositions du filet de sécurité et aux exigences de garanties d'exécution des sociétés ferroviaires.

5. AUTRES OBSERVATIONS

Aux termes de ses attributions, le Comité est tenu de centrer son attention sur la détermination d'un mode de paiement de la subvention du Nid-de-Corbeau qui soit le plus "susceptible de favoriser le développement agricole au Canada". De l'avis du Comité, le Fonds d'indemnisation du transport du grain proposé satisfait à cette exigence. Toutefois, au cours de ses délibérations et de ses consultations, le Comité a pris connaissance d'un certain nombre d'autres questions touchant le transport des grains au regard desquelles il désire formuler les observations ci-après.

6. RESTRICTIONS QUANT À L'EFFICACITÉ DU RÉSEAU DE MANUTENTION ET DE TRANSPORT DU GRAIN

Le Comité croit que le FITG, en permettant aux producteurs de prendre pleinement connaissance des coûts totaux de transport et en supprimant toute partialité quant au choix du mode de transport au sein du réseau desservant l'industrie du grain, contribuera à l'amélioration de l'efficacité de la manutention et du transport des grains de l'ouest du Canada.

Cependant, un certain nombre de caractéristiques du réseau figurant dans la LTGO constituent des obstacles à l'amélioration de l'efficacité de ce dernier. La méthode globale de tarification et les conditions dans lesquelles les taux peuvent être modifiés ne tiennent pas assez compte de l'utilisation du réseau ou des facteurs de coût visant les expéditions entre divers points ou à divers moments. Le Comité craint que ces manques de souplesse empêchent le réseau de réagir rapidement aux pressions des producteurs en matière d'efficacité accrue.

Le Comité craint également que la revue échelonnée sur quatre ans des méthodes d'établissement des coûts des sociétés ferroviaires n'offre pas un délai de récupération des investissements suffisant et que, par conséquent, cela décourage les investissements stratégiques à long terme au chapitre de l'amélioration de l'efficacité.

Bien que ces questions ne ressortissent pas directement aux attributions du Comité, ce dernier espère qu'elles recevront toute l'attention voulue au moment de la révision prévue de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest de 1985-1986.

BIBLIOGRAPHIE

Agriculture Canada, (1983), REVUE DU MARCHÉ DES BESTIAUX. Direction générale de la commercialisation et de l'économie, Ottawa.

Angus Reid Associates Inc., (1985) ALBERTA PRODUCERS' GRAIN TRANSPORTATION SURVEY, Government of Alberta, Edmonton.

Arcus Consulting Ltd., (1985), AN ANALYSIS OF ALTERNATIVE METHODS OF PAYING THE GOVERNMENT COMMITMENT TO THE COSTS OF GRAIN TRANSPORTATION, Canadian Co-operative Wheat Producers, Calgary, Winnipeg, and Regina.

Commission canadienne des grains, 1984), EXPORTS OF CANADIAN GRAIN AND WHEAT FLOUR, Economics and Statistics Division, Winnipeg.

Commission canadienne du blé. RAPPORT ANNUEL, 1982-1983, Winnipeg.

Chase Econometrics, (1982), AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE PROPOSED POLICY FOR REVISING STATUTORY GRAIN RATE STRUCTURE.

Coffin, H.G., (1984), WESTERN GRAIN TRANSPORTATION INITIATIVES AND AGRICULTURE IN EASTERN CANADA, Revue canadienne d'économie rurale, 32(juillet): 269-281.

Conseil économique du Canada. L'OUEST EN TRANSITION. Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Fields, V. J. and Kraft, D.F., (1980), THE INFLUENCES OF GRAIN FREIGHT RATES ON THE PRAIRIE LAND MARKET IN THE PRAIRIE PROVINCES, University of Manitoba, Winnipeg.

Gilson, J. C., (1982), LE TRANSPORT DES GRAINS DANS L'OUEST: RAPPORT SUR LES CONSULTATIONS ET LES RECOMMANDATIONS, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Government of Alberta, (1984), PROPOSALS FOR AN INDUSTRIAL AND SCIENCE STRATEGY FOR ALBERTANS 1985 TO 1990, White Paper, Edmonton.

Gouvernement du Canada, (1982), GROUPE DE TRAVAIL SUR LES EFFETS DU PLAN DE TRANSPORT DES GRAINS DE L'OUEST SUR L'AGRICULTURE DE L'EST DU CANADA, Rapport du Groupe de travail sur les effets du plan de transport des grains de l'Ouest sur l'agriculture de l'Est du Canada, Agriculture Canada.

Gouvernement du Canada, (1983), REPORT OF WORKING GROUP ON PRODUCER PAYMENTS, Agriculture Canada, Ottawa.

Harvey, D. R., (1982), AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE CROW RATE, Document de travail préparé pour Agriculture Canada, Ottawa.

Hay, K. A., and Lovatt, M. O., (1984), FREIGHT RATE ADJUSTMENT IMPLICATIONS FOR CANADA'S PORK TRADE WITH JAPAN, Document de travail préparé pour Agriculture Canada, Ottawa.

Heads, John, (1982), REPORT OF THE TASK FORCE ON RATES, Transport Canada, Ottawa.

IBI Group, (1985), THE ROLE OF TRUCKING IN THE GRAIN INDUSTRY, Transport Canada, Ottawa.

Kerr, W. A., and Ulmer, S. M., (1984), THE IMPORTANCE OF THE LIVESTOCK AND MEAT PROCESSING INDUSTRIES TO WESTERN GROWTH, Document de travail n° 255, Conseil économique du Canada, Ottawa.

Kirk, B. (1983), RETOMBÉES DES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TARIF DU PAS DU NID-DE-CORBEAU SUR L'AGRICULTURE, Direction générale de la commercialisation et de l'économie, Agriculture Canada, Ottawa.

Lerohl, M. L., et al, (1984), CONSEQUENCES OF ALTERNATIVE METHODS OF PAYMENT OF THE CROW BENEFIT, Préparé pour l'Alberta Economic Development and Alberta Agriculture, University of Alberta, Edmonton.

Loyns, R.M.A. and Carter, C.A., (1984), GRAINS IN WESTERN CANADIAN ECONOMIC DEVELOPMENT TO 1990, Conseil économique du Canada, Ottawa.

Norrie, K.H., (1983), NOT MUCH TO CROW ABOUT: A PRIMER ON THE STATUTORY GRAIN FREIGHT RATE ISSUE, Analyse des politiques, 4(décembre): 434-455.

Schmitz, A., and Rosaasen, K.A., (1984), THE SASKATCHEWAN BEEF INDUSTRY: CONSTRAINTS AND OPPORTUNITIES FOR GROWTH, Technical Bulletin BL: 84-02, University of Saskatchewan, Saskatoon.

Schweitzer, T.T., (1984), OLD MYTHS AND NEW CHOICES: RAILWAY FREIGHT RATES AND WESTERN ECONOMIC DEVELOPMENT, Document de travail n^{o} 269, Conseil économique du Canada.

Sparrow, Hon. H.O., (1984), NOS SOLS DÉGRADÉS: LE CANADA COMPROMET SON AVENIR, Rapport sur la conservation des sols par le Comité sénatorial permanent d'agriculture, des pêches et des forêts, au Sénat du Canada, Ottawa.

Stabler, J.C., (1985), ASSESSMENT OF THE IMPACT OF ALTERNATIVE METHODS OF PAYMENT ON SMALL COMMUNITIES IN SASKATCHEWAN, University of Saskatchewan, Saskatoon.

Statistique Canada, (1984 a), COMMERCE DES GRAINS DU CANADA, Approvisionnements et Services, Ottawa.

Statistique Canada, (1984 b), HANDBOOK OF FIELD CROP STATISTICS 1952-53 TO 1983-84, Division des statistiques agricoles, Ottawa.

Tyrchniewicz, E.W., (1984 a), WESTERN GRAIN TRANSPORTATION INITIATIVES: WHERE DO WE GO FROM HERE?, Revue canadienne d'économie rurale, 32(juillet): 253-268.

Tyrchniewicz, E. W., (1984 b), INDUSTRIAL OPPORTUNITIES IN THE AGRI-BUSINESS AND FOOD AND BEVERAGE INDUSTRIES IN MANITOBA ARISING FROM THE WESTERN GRAIN TRANSPORTATION ACT, Ministère de l'Expansion industrielle régionale, Winnipeg.

Waithe, D., (1984), EVOLUTION OF THE PRIMARY ELEVATOR SYSTEM IN WESTERN CANADA, Agriculture Canada, Ottawa.

Weaver, G.D., Nibson, M.J., and R.E. Turney, (1982), PROSPECTS FOR THE PRAIRIE GRAIN INDUSTRY 1990, Conseil canadien des grains, Winnipeg.

ANNEXE I

GLOSSAIRE

Taux du Nid-de-Corbeau

Le taux maximum que les chemins de fer étaient autorisés à demander pour le mouvement des grains et de leurs sous-produits dans l'Ouest canadien. L'accord du Nid-de-Corbeau a été signé en 1897 et les taux ont été en vigueur, sauf pour une certaine période où ils ont été interrompus, jusqu'à l'adoption de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest en 1983.

Taux compensatoire

Un taux de transport des marchandises permettant de recouvrer tous les coûts variables et contribuant normalement aux coûts fixes.

Taux réglementaire

Le taux de transport des grains et de leurs sous-produits (dont la liste figure en annexe I de la LTGO) depuis divers points de l'Ouest canadien vers les ports d'exportation (p. ex. Thunder Bay, Churchill, Vancouver, Prince Rupert). Le taux qui varie pour chaque campagne agricole est dérivé du barême de référence de l'annexe II de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

Grains réglementaires

Les grains énumérés à l'annexe I de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest qui sont admissibles aux fins du transport ferroviaire au taux réglementaire. L'annexe énumère aussi les sous-produits céréaliers réglementaires pouvant être expédiés au taux réglementaire.

Volume de référence (plafond)

Le volume total des grains et de leurs sous-produits expédié par rail durant la campagne agricole 1981-1982 et qui est égal à 31,5 millions de tonnes.

Écart du Nid-de-Corbeau

La différence entre ce qu'il en coûte aux chemins de fer pour acheminer les récoltes et produits réglementaires en 1981-1982 et la somme des recettes perçues par les producteurs céréaliers en vertu de la subvention du Nid-de-Corbeau.

Subvention du Nid-de-Corbeau

Au sens de la LTGO, les versements de l'État aux chemins de fer sont définis de la façon suivante:

a) Entre le 1er janvier 1984 et le 31 juillet 1984, 286 millions de dollars.
b) Pour la campagne agricole 1984-1985, 599,6 millions de dollars.
c) Pour la campagne agricole 1985-1986, 629,1 millions de dollars.
d) Pour la campagne agricole 1986-1987 et les années subséquentes, 658,6 millions de dollars.

La valeur du 658,6 millions de dollars est égale à l'écart du Nid-de-Corbeau. La valeur croissante de la subvention du même nom découle de la contribution progressive des coûts fixes que les chemins de fer sont autorisés à récupérer par le truchement du taux réglementaire.

À moins d'indications contraires dans le rapport, lorsque le Comité utilise le terme subvention du Nid-de-Corbeau, il comprend le 658,6 millions de dollars plus tout paiement consenti en vertu des dispositions relatives au partage des coûts et au filet de sécurité de la LTGO.

Part de l'État

Le gouvernement du Canada paie les augmentations annuelles du coût du transport ferroviaire supérieures à 3 p. 100 par année jusqu'en 1985-1986 et à 6 p. 100 pour les années subséquentes sur le total de tonnes expédiées, à concurrence du volume de référence de 31,5 millions de tonnes.

Engagement de l'État

Une somme égale à celle de la subvention du Nid-de-Corbeau de 658,6 millions de dollars, la part de l'État des augmentations de coûts et toute participation gouvernementale versée en vertu des dispositions relatives à la limite de la part des expéditeurs.

Part des expéditeurs ou filet de sécurité

Une certaine disposition de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest oblige le gouvernement du Canada à veiller à ce que les taux moyens réglementaires de transport des marchandises, payés par les expéditeurs, dans une année civile ne dépassent pas un pourcentage donné du prix de vente pondéré en fonction du prix demandé au principal port d'exportation pour un "panier" de 6 sortes de grains. Ces pourcentages sont de 4, 5, 8 et 9 pour les années civiles de 1984 à 1987 respectivement et de 10 pour 1988 et les années subséquentes.

ANNEXE 2

ORGANISMES AYANT PRÉSENTÉ DES EXPOSÉS AU COMITÉ

Alberta Cattle Commission
Alberta Cattle Feeders' Association
Alberta Feed Grain Users Association
Alberta Soft White Spring Wheat Growers Association
Alberta Wheat Pool
Calgary Chamber of Commerce (The)
Association canadienne des éleveurs de bovins
Canadian Co-operative Wheat Producers (Prairie Pools Inc.)
Canadian Dehydrators Association
Association canadienne du camionnage
CN Rail
CP Rail
Canola Crushers of Western Canada
Coopérative Fédérée de Québec
Federal Industries
Flax Growers Western Canada
Grain Rate Reform Committee
Lakeside Farm Industries Ltd.
Office des provendes du Canada
Manitoba Cattle Producers Association
Manitoba Egg and Poultry Producers
Manitoba Farm Business Association
Manitoba Hog Producers' Marketing Board
Manitoba Milk Producers' Marketing Board
Manitoba Pool Elevators
Syndicat national des agriculteurs
Nova Scotia Federation of Agriculture
Ontario Soya-Bean Growers' Marketing Board
Palliser Wheat Growers Association
Prairie Farm Commodity Coalition
Saskatchewan Canola Growers Association
Saskatchewan Stock Grower's Association
Saskatchewan Wheat Pool
St. Lawrence Task Force
Unifarm
L'union des Producteurs Agricoles
United Grain Growers Limited
Western Barley Growers Association

Gouvernements provinciaux

Alberta
Colombie-Britannique
Manitoba
Nouveau-Brunswick
Ontario
Île-du-Prince-Édouard
Saskatchewan

ANNEXE 3

ÉTUDES COMMANDÉES PAR LE COMITÉ

CONSULTANTS

Carter, R. (1985), THE CROW SUBSIDY, IS A COMPENSATION MECHANISM FOR QUEBEC FARMERS APPROPRIATE? École nationale d'administration publique, Québec.

Hollander, A. (1984), THE EGG AND POULTRY INDUSTRIES UNDER CROW CHANGE, Université de Montréal.

Kraft, D.F., (1985), SYSTEM FOR DISTRIBUTING W.G.T.A. BENEFITS ON THE BASIS OF CURRENT SALES, University of Manitoba, Winnipeg.

Ludwick, E.M., (1984) EFFECTS OF ALTERNATIVE METHODS OF PAYMENT ON DOCKAGE PRACTICES AND THE SHIPMENT OF SCREENINGS, E.M. Ludwick and Associates Inc., Winnipeg.

Rossaasen, K.A., and Schmitz, A., (1985), THE INFLUENCE OF FEED GRAIN FREIGHT RATES ON THE RED MEATS INDUSTRY IN THE PRAIRIE PROVINCES, University of Saskatchewan, University of California at Berkley.

Saint-Louis, R., (1984), DEVELOPMENTS IN EASTERN CANADA'S FEED GRAIN SECTOR SINCE THE FIRST REVISION OF THE STATUTORY CROW'S NEST PASS RATE STRUCTURE, Université Laval, Québec.

AGRICULTURE CANADA

AGGREGATE FARM INCOME IMPACT OF ALTERNATIVE METHODS OF CROW BENEFIT PAYMENT, février 1985.

AGGREGATE FERTILIZER, PESTICIDE AND FARM MACHINERY IMPACT OF ALTERNATIVE FREIGHT RATE POLICY OPTIONS, novembre 1984.

AGRICULTURAL IMPACTS OF ALTERNATIVE METHODS OF PAYMENT: SYNOPSIS, janvier 1985.

FARM LEVEL IMPACTS OF ALTERNATIVE METHODS OF CROW BENEFIT PAYMENT, février 1985.

PRODUCTION AND MARKETING RESPONSES TO ALTERNATIVE METHODS OF PAYMENT, novembre 1984.

AN ANALYSIS OF THE TECHNICAL/ADMINISTRATIVE FEASIBILITY OF LAND-BASED PRODUCER PAYMENT OPTIONS: EXECUTIVE SUMMARY, février 1985.

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

THE DISTRIBUTION OF GRAIN HANDLING AND TRANSPORTATION COSTS FOR PRAIRIE FARMERS 1977/78 TO 1995/96, février 1985

EFFECTS OF A REDUCTION IN THE NUMBER OF GRAIN DELIVERY POINTS ON THE CANADIAN PRAIRIES, février 1985.

ANNEXE 4

TABLEAUX ET FIGURES STATISTIQUES

TABLEAU 1

NOMBRE DE SILOS-ÉLÉVATEURS PRIMAIRES
ET DE POINTS DE LIVRAISON DANS L'OUEST DU CANADA
1956 À 1983

Année	Silos-élévateurs primaires	Points de livraison
1956	5 366	2 083
1961	5 269	2 055
1966	5 083	1 960
1971	4 849	1 835
1976	3 964	1 495
1977	3 739	1 417
1978	3 658	1 394
1979	3 528	1 351
1980	3 324	1 295
1981	3 133	1 246
1982	2 934	1 217
1983	2 800	1 181

Nota: En raison d'une modification des exigences d'immatriculation en 1984 permettant l'exploitation commune de deux installations voisines, le nombre de silos-élévateurs agréés a baissé à 1 967 en 1984. D'autre part, le nombre de points de livraison a chuté à 1 155 en 1984.

Source: Commission canadienne des grains

TABLEAU 2

HYPOTHÈSES ET RÉSULTATS TYPES D'AGRICULTURE CANADA

VARIATIONS DU PRIX, DE LA PRODUCTION ET DES EXPORTATIONS DE GRAIN
TABLEAU RÉCAPITULATIF

	1983-1984 LTGO actuelle	1995-1996 LTGO actuelle	1995-1996 Option du tarif compensatoire
Prix composite des grains au point d'expédition $/tonne	193,41	249,94	249,94
Tarif-marchandises - $/tonne	5,36	31,85	51,75
Coût de manutention - $/tonne	17,31	31,08	31,08
Prix net[1] - $/tonne	170,74	187,01	167,11
Production - millions de tonnes	41,7	51,5	51,2
Exportations[2] - millions de tonnes	28,1	33,9	32,8

[1] Le prix net dans le cadre des tarifs compensatoires ne comprend pas d'allocation pour le paiement d'une indemnité fédérale. Si, par exemple, la contribution fédérale prévue de 808 millions de dollars pour 1995-1996 devait être versée en fonction des ventes de grains hors ferme (censées représenter 90 % de la production), le paiement par tonne serait alors de 17,53 $.

[2] La baisse projetée des exportations de grains dans le cadre des tarifs compensatoires en 1995-1996 est égale à la variation de la production céréalière, plus la réaffectation des céréales fourragères de l'exportation vers le marché local.

Nota: Toutes les valeurs figurent en dollars nominaux.

TABLEAU 3

HYPOTHÈSES ET RÉSULTATS TYPES D'AGRICULTURE CANADA

VARIATIONS DE LA PRODUCTION ET DES PRIX DU BÉTAIL
TABLEAU RÉCAPITULATIF

	1983-1984 LTGO actuelle	1995-1996 LTGO actuelle	1995-1996 Option du tarif compen-toire
Ouest du Canada:			
- Production porcine[1]	585	600	685
- Prix des porcs[2]	73,25	101,97	98,80
- Production bovine[3]	1 602	1 969	2 342
- Prix du boeuf[4]	82,16	121,90	120,16
Est du Canada:			
- Production porcine	1 331	1 506	1 486
- Prix des porcs	73,25	101,97	99,84
- Production bovine	909	1 073	1 061
- Prix du boeuf	82,16	121,90	119,92

[1] La production porcine représente les ventes en millions de livres de carcasse parée réfrigérée.

[2] Les prix des porcs d'indice 100 à Toronto ($/100 lb).

[3] La production bovine représente des abattages de bouvillons et de génisses en milliers de têtes.

[4] Prix des bouvillons A1 et A2 à Toronto ($/100 lb).

Nota: Toutes les valeurs sont en dollars nominaux.

TABLEAU 4

VALEUR DES PRODUCTIONS VÉGÉTALE ET ANIMALE, OUEST DU CANADA

Comparaison de la situation avec la LTGO actuelle et celle avec l'option du tarif compensatoire

(millions de dollars nominaux)

	1983-1984 LTGO actuelle	1995-1996 LTGO actuelle	Différence avec l'option du tarif compensatoire en 1995-1996	
	$	$	$	%
Grain				
Valeur de la production	8 118	12 880	-21	-0,2
Valeur des exportations[3]	5 478	8 599	-146	-1,7
TOTAL			-167	
Bétail				
Porcs	488	756	+104	+14
Boeuf	1 259	2 315	+431	+19
TOTAL	1 747	3 071	+535	
VARIATION NETTE (BÉTAIL ET GRAIN)			+368	+2,3

1 La valeur de la production mesure les variations des productions végétales et animales multipliées par les prix d'exportation.

2 Ces estimations représentent la valeur de la variation de la production pour l'ouest du Canada et ne comprennent pas les transferts de revenu entre les divers secteurs agricoles dans les Prairies qui servent de base aux estimations du revenu agricole net figurant au Tableau 5.

continue

Tableau 4 (continue)

3 La variation des exportations ne devrait pas être interprétée comme transfert d'avantages du secteur des grains à celui de l'élevage. secteur des grains reçoit quand même cette valeur des exportations, mais les grains sont vendus par le truchement (sous forme) du bétai et sont inclus dans la recette brute du secteur de l'élevage. Le p des cultures d'exportation demeure inchangé au point d'expédition, mais leur valeur baisse à cause d'un moins grand nombre de céréales fourragères exportées.

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 5

REVENU AGRICOLE GLOBAL NET RÉALISÉ, OUEST DU CANADA

Comparaison de la situation de la LTGO actuelle et celle avec l'option du tarif compensatoire

(millions de dollars nominaux)

	1983-1984 LTGO actuelle	1995-1996 LTGO actuelle	Différence avec l'option du tarif compensatoire en 1995-1996	
	$	$	$	%
Manitoba	288,4	407,5	+143,9	+35
Saskatchewan	876,4	1 285,4	+175,8	+14
Alberta/C.-B.	730,7	1 052,3	+259,9	+25
Ouest du Canada	1 895,5	2 745,2	+579,6	+21

Nota: Les deux options comprennent des paiements fédéraux.

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 6

DÉPENSES EN INTRANTS AGRICOLES, OUEST DU CANADA

Comparaison de la situation de la LTGO actuelle et celle avec l'option du tarif compensatoire

(millions de dollars nominaux)

	1983-1984 LTGO actuelle	1995-1996 LTGO actuelle	Différence avec l'option du tarif compensatoire en 1995-1996	
	$	$	$	%
Engrais	619,2	1 164,2	-15,2	-1,3
Pesticides	366,0	691,0	-6,3	-0,9
Machines et équipement agricoles	1 031,0	1 585,5	+48,9	+3,1

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 7

REVENU AGRICOLE NET MOYEN, OUEST DU CANADA
1987-1996 (dollars nominaux)

PROVINCE/TAILLE ET TYPE D'EXPLOITATION/ ZONE DE SOL	LTGO	OPTION DU TARIF COMPENSATOIRE	DIFFÉRENCE DUE AU CHANGEMENT D'OPTION
Manitoba, moyenne, grain, zone des sols noirs:	13 360	12 378	-982
Saskatchewan, petite, grain:			
a) Zone des sols bruns	-40	-684	-644
b) Zone des sols brun foncé	3 020	2 564	-456
c) Zone des sols noirs	3 680	3 850	+170
Saskatchewan, grande, grain:			
a) Zone des sols bruns	32 390	32 718	+328
b) Zone des sols brun foncé	14 070	15 937	+1 867
c) Zone des sols noirs	33 850	33 145	-705
Alberta, moyenne, grain:			
a) Zone des sols bruns	23 500	22 358	-1 142
b) Zone des sols brun foncé	30 840	29 100	-1 740
c) Zone des sols noirs	31 150	29 369	-1 781
Manitoba, petite, naissage, zone des sols noirs:	21 100	22 645	+1 545
Manitoba, beaucoup de grain, peu de bovins, naissage à un an, zone des sols noirs:	4 400	4 253	-147

continue

Tableau 7 (continue)

PROVINCE/TAILLE ET TYPE D'EXPLOITATION/ ZONE DE SOL	LTGO	OPTION DU TARIF COMPENSATOIRE	DIFFÉRENCE DUE AU CHANGEMENT D'OPTION
Manitoba, petite, naissage, embouche:			
a) Long engraissement	28 320	30 340	+2 020
b) Embouche directe	7 200	9 273	+2 073
Saskatchewan, petite, naissage:			
a) Zone des sols bruns et brun foncé	17 140	21 157	+4 017
b) Zone des sols noirs	12 040	13 177	+1 137
Saskatchewan, beaucoup de grain, peu de bovins, naissage à un an:			
a) Zone des sols bruns et brun foncé	26 310	29 094	+2 784
b) Zone des sols noirs	20 170	20 044	-126
Saskatchewan, petite, naissage, embouche:			
a) Long engraissement	32 770	35 459	+2 689
b) Embouche directe	37 040	39 470	+2 430
Alberta, grande, naissage:			
a) Zone des sols bruns et brun foncé	48 290	57 851	+9 561
b) Zone des sols noirs	10 300	9 991	-309

continue

Tableau 7 (continue)

PROVINCE/TAILLE ET TYPE D'EXPLOITATION/ ZONE DE SOL	LTGO	OPTION DU TARIF COMPENSATOIRE	DIFFÉRENCE DUE AU CHANGEMENT D'OPTION
Alberta, peu de grain, beaucoup de bovins, naissage à un an:			
a) Zone des sols bruns et brun foncé	23 250	26 613	+3 363
b) Zone des sols noirs	7 040	8 779	+1 739
Alberta, grande, naissage, embouche:			
a) Long engraissement	74 600	82 670	+8 070
b) Embouche directe	105 400	114 023	+8 623
Alberta, engraissement direct en parc:	234 200	304 330	+70 130
Saskatchewan, porcs-grain:			
a) Petite	13 689	12 883	-806
b) Moyenne	18 988	17 909	-1 079
c) Grande	83 176	81 311	-1 865

Notes sur les résultats des tableaux:

1. Les exploitations retenues ont été choisies pour représenter toute la gamme des exploitations. Ce ne sont pas des fermes moyennes ni typiques, et elles ne représentent pas tous les genres de situations.

2. Les restrictions suivantes aux modèles sont dignes de mention:
   a) la superficie agricole est fixe pour la période de planification;
   b) aucune nouvelle récolte ne peut être ajoutée bien que des modifications au mélange de cultures et à la superficie laissée en jachère ou cultivée sont possibles;

continue

Tableau 7 (continue)

c) à l'intérieur des modèles de fermes diversifiés, la substitution entre les diverses entreprises est impossible, à l'exception du troupeau de vaches dont l'expansion autorisée a été limitée à 15 %.

3. Les variations du revenu net d'une ferme à l'autre pour ce qui est des exploitations céréalières retenues sont attribuables aux différences fondamentales dans les rapports endettement/avoir propre, les actifs et les modes d'occupation des terres. Ces différences de revenu ne sont pas importantes aux fins de la présente analyse, mais ce sont plutôt les différences dans le revenu net par option pour une exploitation donnée qui le sont. Les anomalies et les autres petites contradictions relevées dans les estimations du revenu net découlent essentiellement de la méthodologie plutôt empirique utilisée pour calculer les paiements d'indemnisation du producteur. L'indemnisation fédérale pour chaque exploitation a été calculée en exprimant l'estimation des paiements globaux à la production par option sur une base de production au tonnage à l'aide de la production estimée des six principales céréales en 1985-1986 dans les Prairies. Certaines différences possibles dans les effets de la situation géographique sur le revenu des exploitations céréalières retenues ont été masquées par l'utilisation de diverses exploitations pour différentes zones de sols et par l'utilisation de variations moyennes provinciales des tarifs-marchandises pour déterminer les fluctuations du prix du grain à la ferme.

4. Dans le cas des exploitations mixtes boeuf-grain et porcs-grain, les effets d'un changement d'option sur le revenu sont essentiellement des effets de non-rajustement. Comme on l'a déjà dit, l'expansion de l'entreprise d'élevage est restreinte et les exploitations sont rajustées du plein montant admissible en vertu de la LTGO actuelle. Par conséquent, les effets sur le revenu des options de paiement à la production ne tiennent pas compte de l'expansion de la production animale projetée dans l'analyse globale. Les estimations du revenu net pour les fermes d'élevage ont donc des répercussions minimales pour les producteurs qui ne voudraient ou ne pourraient pas adapter leur entreprise mixte à une baisse des prix du grain.

5. Toutes les exploitations mixtes porcs-grain ont produit beaucoup plus de grain qu'ils n'ont pu en utiliser sur place et n'ont pas été autorisées à accroître leur production porcine en réponse à une baisse des prix du grain. Celle-ci, conjuguée à un léger recul des prix des porcs pratiqués en vertu des tarifs compensatoires, se sont soldés par une légère baisse du revenu net dans chaque cas.

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 8

VALEUR DE LA PRODUCTION ANIMALE, EST DU CANADA

Comparaison de la situation avec la LTGO actuelle et de celle avec l'option du tarif compensatoire

(millions de dollars nominaux)

	1983-1984 LTGO actuelle	1995-1996 LTGO actuelle	Différence avec l'option du tarif compensatoire en 1995-1996	
	$	$	$	%
Porcs	1 110	1 897	-25	-1,3
Bovins de boucherie	714	1 269	-14	-1,1
Total	1 824	3 166	-39	-1,2

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 9

REVENU AGRICOLE NET GLOBAL, EST DU CANADA

Comparaison de la situation avec la LTGO actuelle et de celle avec l'option du tarif compensatoire

(millions de dollars nominaux)

	1983-1984 LTGO actuelle	1995-1996 LTGO actuelle	Différence avec l'option du tarif compensatoire en 1995-1996	
	$	$	$	%
Ontario	905,3	1 703,2	-26,6	-1,6
Québec	600,1	953,2	-9,1	-1,0
Atlantique	136,4	208,0	-3,1	-1,5
Total	1 641,8	2 864,4	-38,8	-1,4

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 10

MISES AU MARCHÉ DE PORCS, PAR PROVINCE D'ORIGINE,
ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 (MILLIERS DE SUJETS)

	1972	1976	1978	1980	1982	1984
Ouest:						
C.-B.	57,4	66,3	97,3	261,6	324,5	343,4
Alberta	1 878,5	1 101,5	1 222,4	1 674,8	1 528,9	1 691,3
Sask.	1 094,3	536,8	558,8	774,5	607,9	689,8
Manitoba	1 197,3	835,0	894,7	1 250,4	1 228,5	1 239,0
TOTAL, OUEST	4 227,5	2 539,6	2 773,2	3 961,3	3 689,8	3 963,5
Est:						
Ontario	2 927,9	2 562,9	3 052,3	4 210,4	4 251,2	4 036,6
Québec	1 881,2	2 339,2	3 051,8	4 686,5	4 616,6	4 639,0
Atlantique	320,7	397,9	346,2	473,0	540,6	615,0
TOTAL, EST	5 129,8	5 300,0	6 450,3	9 369,9	9 408,4	9 290,6

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 11

A. EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS DE PORC PAR RÉGION AU CANADA, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1983 (TONNES)

	1972	1976	1978	1980	1983
Ouest:					
Importations	2 488	34 576	21 986	4 110	1 983
Exportations	35 901	23 035	18 307	24 005	28 196
Échanges nets (exportations - importations)	+33 413	-11 541	-3 679	+19 895	+26 213
Est:					
Importations	10 369	48 110	26 138	9 066	10 727
Exportations	11 734	30 711	64 067	134 802	174 418
Échanges nets (exportations - importations)	+1 365	-17 399	+37 929	+125 736	+163 691

B. EXPORTATIONS DE PORCS SUR PIED, PAR RÉGION AU CANADA, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1983 (MILLIERS DE SUJETS)

	1972	1976	1978	1980	1983
Est	13,8	20,3	63,8	48,3	155,2
Ouest	74,9	24,7	124,2	189,3	304,1

SOURCE: Ministère de l'Agriculture de l'Alberta

TABLEAU 12

PRIX DU PORC À EDMONTON ET TORONTO,
TARIFS MARCHANDISES (VIANDES)
ENTRE EDMONTON ET TORONTO
ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 - PORCS
D'INDICE 100 ($/100 lb)

	1972	1976	1978	1980	1982	1984
Prix des porcs:						
Toronto	37,39	64,10	69,80	59,08	83,32	72,65
Edmonton	32,01	59,87	67,51	57,22	82,23	68,87
Différence	5,38	4,23	2,29	1,86	1,09	3,78
Tarifs marchandises (viandes)	3,50	5,16	5,39	6,52	8,51	9,47

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 13

BOUVILLONS ET GÉNISSES ABATTUS DANS DES ÉTABLISSEMENTS SOUS INSPECTION FÉDÉRALE, OUEST ET EST CANADIENS, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 (MILLIERS DE SUJETS)

	1972[1]	1976	1978	1980	1982	1984
Ouest	1 437	1 794	1 686	1 471	1 510	1 514
Est	709	1 000	966	953	959	809

[1] Mises au marché de bouvillons et de génisses par province d'origine

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 14

PRIX DES BOUVILLONS D'ABATTAGE (A_1 et A_2) à TORONTO ET CALGARY, ANNÉES CHOISIES DE 1972 À 1984 ($/100 lb)

	1972	1976	1978	1980	1982	1984
Toronto	37,20	41,89	62,07	80,74	80,54	84,96
Calgary	34,95	39,20	57,55	74,59	73,08	75,43
Différence	2,25	2,69	4,52	6,15	7,46	9,53
Tarifs marchandises (viandes) entre Calgary et Toronto	3,50	5,16	5,39	6,52	8,51	9,47

SOURCE: Agriculture Canada

TABLEAU 15

PRIX DE VENTE RÉELS ET PROJETÉS "À L'ENTREPÔT", AU POINT D'EXPÉDITION

DE 1981-1982 À 1995-1996

Partie A: Prix des grains dits "réglementaires" à l'entrepôt au point d'expédition de 1981-1982 à 1983-1984

Grains réglementaires	1981 - 1982		1982 - 1983		1983 1984	
	% de la production	$/tonne	% de la production	$/tonne	% de la production	$/tonne
Blé	56,3	200	57,3	192	62,3	196
Orge	30,1	124	28,0	100	23,2	130
Colza	4,4	325	4,9	307	6,4	439
Avoine	6,1	121	6,4	96	5,2	125
Seigle	2,0	168	1,8	121	1,8	132
Lin	1,1	352	1,6	296	1,1	362
Moyenne		179		166		193

continue

Tableau 15 (continue)

Partie B: Prix moyens des grains "réglementaires" à l'entrepôt au point d'expédition, projetés jusqu'à 1995-1996 ($/tonne)

	Réels			Prévus			
	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1990-1991	1995-1996
Cas utilisés dans la présente évaluation							
Cas A: Projection sur la foi d'un taux d'augmentation de 3 %							
$ la tonne	179	166	193	199	205	237	275
Cas B: Projection sur la foi d'un taux d'augmentation de 5 %							
$ la tonne	179	166	193	203	213	272	347

Source: Commission canadienne des grains
Manuel de statistiques du Conseil des grains du Canada

TABLEAU 16

FRAIS DE TRANSPORT ET DE MANUTENTION ET PAIEMENT À L'ÉGARD DES GRAINS "RÉGLEMENTAIRES"

Case A: taux d'augmentation de 3 %

	Avant la LTGO	Après la LTGO (1995-1996)					
	Réels 1981-1982	Option 1 Montant compensatoire aux sociétés ferroviaires		Option 2 Montant compensatoire aux exportateurs		Option 3 Montant compensatoire aux négociants*	
Volume des expéditions par chemin de fer (millions de tonnes métriques)	31,5	31,5	40,5	31,5	40,5	31,5	40,5
A) Prix à l'entrepôt au point d'expédition (Dollars courants/ tonne)	179	-----275-----		-----275-----		------275------	
-Tarif ferroviaire*	5	26	31	47	47	47	47
-Élévation	8	13	11	13	11	13	11
-Camionnage	2	4	5	4	5	4	5
	15	43	47	64	63	64	63
=Prix à la ferme	164	232	228	211	212	211	212
+Montant compensatoire du Nid-de-Corbeau	-	-	-	21	16	18**	13**
=Prix net à la ferme	164	232	228	232	228	229	225

continue

Tableau 16 (continue)

	Avant la LTGO	Après la LTGO (1995-1996)					
	Réels 1981-1982	Option 1 Montant compensatoire aux sociétés ferroviaires		Option 2 Montant compensatoire aux exportateurs		Option 3 Montant compensatoire aux négociants*	
Volume des expéditions par chemin de fer (millions de tonnes métriques)	31,5	31,5	40,5	31,5	40,5	31,5	40,5
B) Proportion du prix net à la ferme (pourcentage)							
Tarif ferroviaire	3,0	11,2	13,6	20,2	20,6	20,5	20,9
Élévation	4,9	5,6	4,8	5,6	4,8	5,7	4,9
Camionnage	1,2	1,7	2,2	1,7	2,2	1,7	2,2
Tout le transport et la manutention	9,1	18,5	20,6	27,5	27,6	27,9	28,0
Montant compensatoire du Nid-de-Corbeau	-	-	-	9.0	7.0	7.9	5.8

* - Les tarifs ferroviaires de 1981-1982 correspondent à ceux prévus dans l'accord du Nid-de-Corbeau (les coûts ferroviaires associés, selon les estimations, auraient été de quelque 31 $/tonne).
- Les tarifs ferroviaires de 1995-1996 correspondent aux frais d'exploitation connexes des sociétés ferroviaires qui, selon les estimations, s'établiront à quelque 47 $/tonne pour les deux volumes d'expédition.

** Tient compte d'un effet de dilution de 15 %.

Nota: - Toutes les valeurs sont arrondies au dollar le plus près.
- Les pourcentages sont approximatifs vu l'arrondissement des chiffres.

TABLEAU 17

FRAIS DE TRANSPORT ET DE MANUTENTION ET PAIEMENT À L'ÉGARD DES GRAINS "RÉGLEMENTAIRES"

Case B: taux d'augmentation de 5 %, sans règle limitant la part des expéditeurs

	Avant la LTGO	Après la LTGO (1995-1996)					
		Option 1 Montant compensatoire aux sociétés ferroviaires		Option 2 Montant compensatoire aux exportateurs		Option 3 Montant compensatoire aux négociants*	
	Réels 1981-1982						
Volume des expéditions par chemin de fer (millions de tonnes métriques)	31 5	31 5	40 5	31 5	40 5	31 5	40,5
A) Prix à l'entrepôt au point d'expédition (Dollars courants/ tonne)	179	-----347-----		------347------		------347------	
-Tarif ferroviaire*	5	41	46	62	62	62	62
-Élévation	8	16	14	16	14	16	14
-Camionnage	2	5	6	5	6	5	6
	15	62	66	83	82	83	82
=Prix à la ferme	164	285	281	264	265	264	265
+Montant compensatoire du Nid-de-Corbeau	-	-	-	21	16	17**	13**
=Prix net à la ferme	164	285	281	285	281	281	278

continue

Tableau 17 (continue)

	Avant la LTGO	Après la LTGO (1995-1996)					
	Réels 1981-1982	Option 1 Montant compensatoire aux sociétés ferroviaires		Option 2 Montant compensatoire aux exportateurs		Option 3 Montant compensatoire aux négociants*	
Volume des expéditions par chemin de fer (millions de tonnes métriques)	31,5	31,5	40,5	31,5	40,5	31,5	40,5
B) Proportion du prix net à la ferme (pourcentage)							
Tarif ferroviaire	3,0	14,3	16,4	21,7	22,1	22,0	22,3
Élévation	4,9	5,6	5,0	5,6	5,0	5,7	5,0
Camionnage	1,2	1,8	2,1	1,8	2,1	1,8	2,2
Tout le transport et la manutention	9,1	21,7	23,5	29,1	29,2	29,5	29,5
Montant compensatoire du Nid-de-Corbeau	-	-	-	7,4	5,7	6,0	4,7

* - Les tarifs ferroviaires de 1981-1982 correspondent à ceux prévus dans l'accord du Nid-de-Corbeau (les coûts ferroviaires associés, selon les estimations, auraient été de quelque 31 $/tonne).
- Les tarifs ferroviaires de 1995-1996 correspondent aux frais d'exploitation connexes des sociétés ferroviaires qui, selon les estimations, s'établiront à quelque 62 $/tonne pour les deux volumes d'expédition.

** Tient compte d'un effet de dilution de 15 %.

Nota: - Toutes les valeurs sont arrondies au dollar le plus près.
- Les pourcentages sont approximatifs vu l'arrondissement des chiffres.

TABLEAU 18

FRAIS DE TRANSPORT ET DE MANUTENTION ET PAIEMENT À L'ÉGARD DES GRAINS "RÉGLEMENTAIRES"

Case B: taux d'augmentation de 5 %, avec règles limitant la part des expéditeurs pour chaque option

	Avant la LTGO	Après la LTGO (1995-1996)					
		Option 1 Montant compensatoire aux sociétés ferroviaires		Option 2 Montant compensatoire aux exportateurs		Option 3 Montant compensatoire aux négociants*	
	Réels 1981-1982						
Volume des expéditions par chemin de fer (millions de tonnes métriques)	31,5	31,5	40,5	31,5	40,5	31,5	40,5
A) Prix à l'entrepôt au point d'expédition (Dollars courants/ tonne)	179	-----347-----		------347------		------347------	
-Tarif ferroviaire*	5	35	35	35	35	35	35
-Élévation	8	16	14	16	14	16	14
-Camionnage	2	5	6	5	6	5	6
	15	56	55	56	55	56	55
=Prix à la ferme	164	291	292	331	332	331	332
+Montant compensatoire du Nid-de-Corbeau	-	-	-	21	16	17**	13**
=Prix net à la ferme	164	291	292	352	348	348	345

continue

Tableau 18 (continue)

	Avant la LTGO	Après la LTGO (1995-1996)					
	Réels 1981-1982	Option 1 Montant compensatoire aux sociétés ferroviaires		Option 2 Montant compensatoire aux exportateurs		Option 3 Montant compensatoire aux négociants*	
Volume des expéditions par chemin de fer (millions de tonnes métriques)	31,5	31,5	40,5	31,5	40,5	31,5	40,5
B) Proportion du prix net à la ferme (pourcentage)							
Tarif ferroviaire	3,0	12,0	12,0	9,9	10,1	10,1	10,1
Élévation	4,9	5,5	4,8	4,8	4,0	4,6	4,1
Camionnage	1,2	1,7	2,0	1,4	1,7	1,4	1,7
Tout le transport et la manutention	9,1	19,2	18,8	15,9	15,8	16,1	15,9
Montant compensatoire du Nid-de-Corbeau	-	-	-	6,0	4,5	4,9	3,8

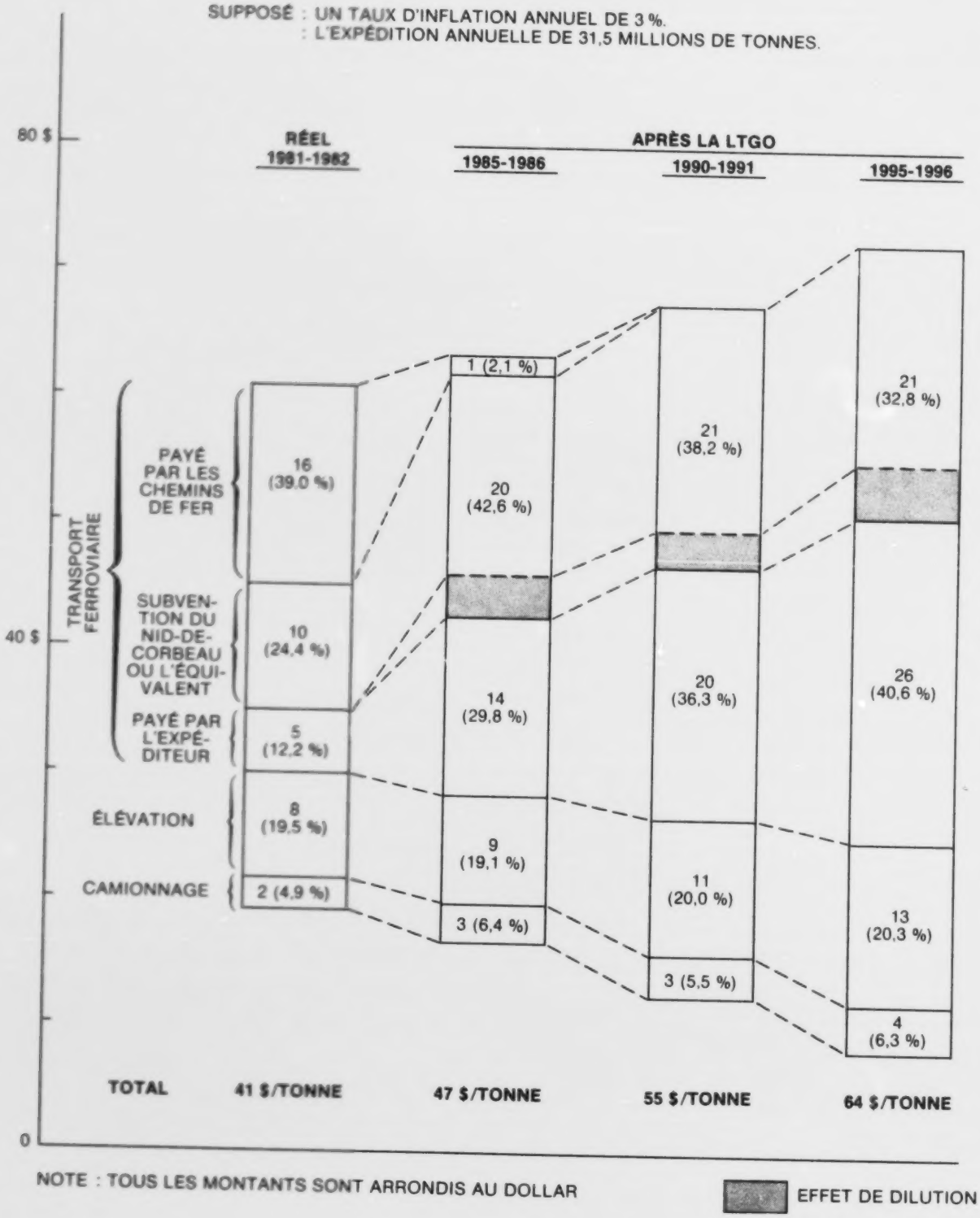
* - Les coûts ferroviaires totaux, selon les estimations, se sont établis à 31 $/tonne en 1981-1982, et seront de 62 $/tonne en 1995-1996, pour les deux volumes d'expédition.

** Tient compte d'un effet de dilution de 15 %.

Nota: - Toutes les valeurs sont arrondies au dollar le plus près.
- Les pourcentages sont approximatifs vu l'arrondissement des chiffres.

FIGURE 1
IMPORTANCE DE LA SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU DANS LE COÛT, DÉPART FERME, DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN D'EXPORTATION

SUPPOSÉ : UN TAUX D'INFLATION ANNUEL DE 3 %.
: L'EXPÉDITION ANNUELLE DE 31,5 MILLIONS DE TONNES.

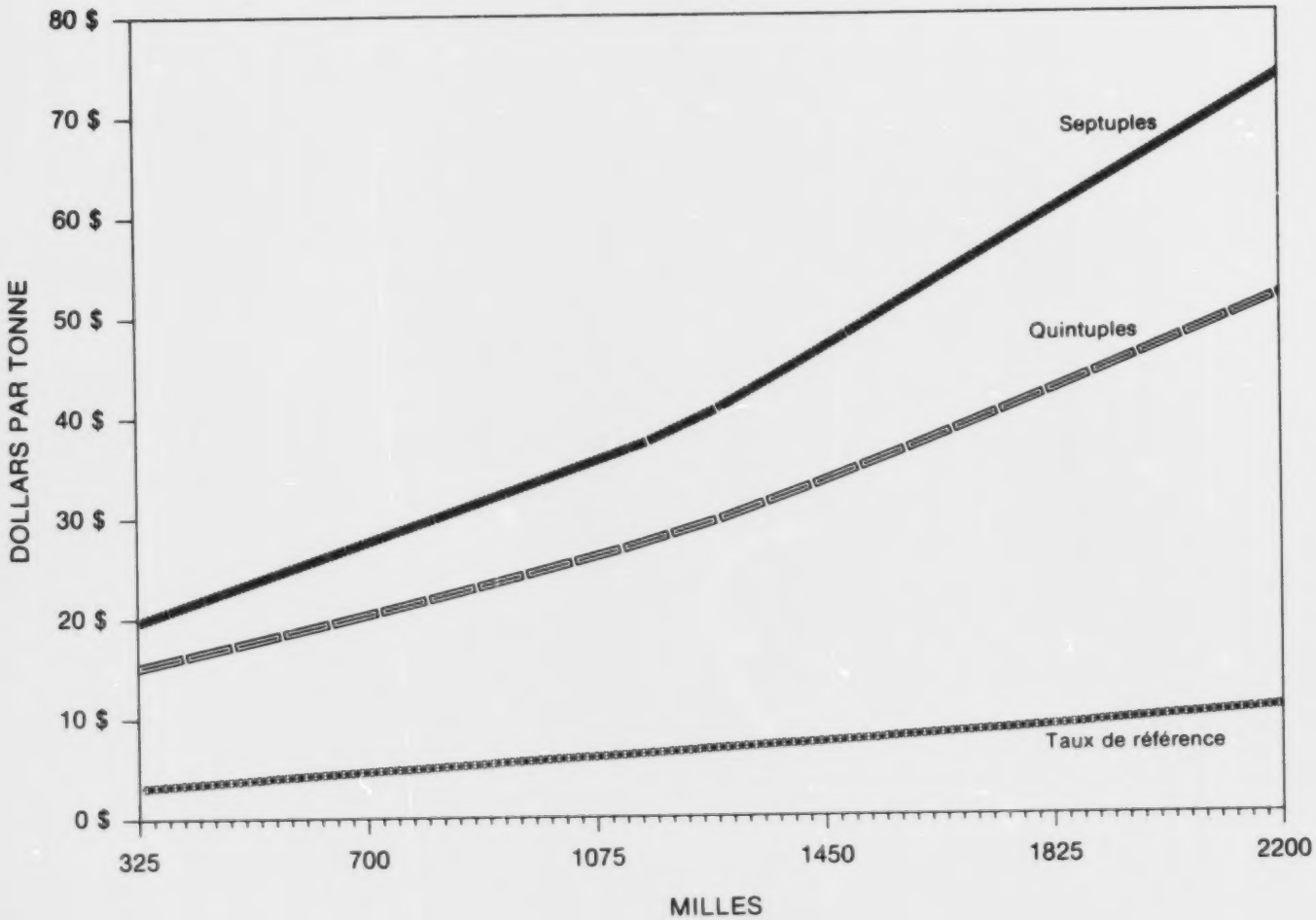


NOTE : TOUS LES MONTANTS SONT ARRONDIS AU DOLLAR

EFFET DE DILUTION

FIGURE 2

Quintuples et septuples des taux de transport de référence applicables aux diverses distances en vertu de la LTGO



Source: Rosaasen et Schmitz, *op. cit.*

ANNEXE 5

VENTES NETTES DE GRAIN - UN MODE DE VERSEMENT

Préparé par: M. D.F. Kraft, professeur associé et directeur par intérim du Département d'économie agricole et de gestion des fermes de l'Université du Manitoba, à la demande du Comité d'étude sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau et en collaboration avec ce Comité.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 2

2. La Loi sur le transport du grain de l'Ouest 2

3. Crédit aux ventes nettes
   a) Versements aux participants au marché du grain 4
   b) Grains et oléagineux admissibles 8
   c) Vendeurs et acheteurs admissibles 12
   d) Méthodes de comptabilité 14
   e) Calcul et versement du crédit aux ventes nettes 21
   f) Conformité 25
   g) Dossiers confidentiels 27
   h) Coûts d'administration 28
   i) Structure du taux de transport 29
   j) Versements de l'État 30

4. Critères d'évaluation du mode de versement
   a) Indemnisation 31
   b) Répartition du revenu 34
   c) Développement agricole 41
   e) Neutralité 42

5. Efficacité du crédit aux ventes nettes comme mode de versement 42
   a) Indemnisation 43
   b) Neutralité 46
   c) Développement économique agricole 51

6. Résumé et conclusions 53

Bibliographie 57

1. INTRODUCTION

En vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), les propositions relatives au versement de l'argent engagé par le gouvernement du Canada ont identifié les bénéficiaires directs comme étant soit les compagnies de chemin de fer, soit les fermiers. Dans le présent document, le système mis de l'avant distribue les fonds aux fermiers en fonction des ventes nettes de grain et d'oléagineux. La quantité nette de grain vendue est égale à la différence entre la quantité totale de grain et d'oléagineux vendue et la quantité de grain achetée. Pour la plupart des fermiers, les ventes nettes de grain sont positives puisqu'ils vendent plus de grain qu'ils en achètent. Lorsque les achats dépassent les ventes, le fermier n'a pas droit à l'argent prévu par le LTGO.

La présente annexe traite d'abord de la façon dont le montant annuel total est déterminé aux termes de la LTGO. Ensuite elle précise comment fonctionnerait un système de crédit aux ventes nettes, révise les critères identifiés pour évaluer les modalités de versement, et enfin, elle traite des répercussions économiques de ce système en termes de critères.

2. LA LOI SUR LE TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest a été adoptée par la Chambre des Communes en novembre 1983. La Loi a contribué à la révision des taux réglementaires pour le transport du grain des Prairies destiné à l'exportation. La LTGO a créé des institutions publiques pour administrer le transport, la manutention et l'expédition du grain, a révisé la structure des taux pour

l'expédition du grain destiné à l'exportation, a défini les conditions et le montant d'argent versé par le gouvernement du Canada, a prévu un mécanisme de révision automatique de la Loi et a mis sur pied un comité chargé d'étudier toutes les questions qui ont trait aux modalités de versement des fonds gouvernementaux à l'appui du transport du grain.

Attendu que la LTGO comprend tous ces éléments, elle a surtout révisé les taux réglementaires et l'argent engagé pour les particuliers réputés subir des pertes en raison de taux d'expédition du grain plus élevés. Sur le plan juridique, le Parlement n'était pas tenu d'inclure l'indemnisation dans la Loi. Afin de vérifier si l'argent a été dépensé de façon efficace, il est nécessaire que les taux réglementaires soient révisés. Le point de départ d'une évaluation d'un mode de versement est après la révision du taux de transport, et non avant la modification. La question des versements n'intervient qu'après une perte financière réputée résultant d'un changement législatif. En plus d'offrir une indemnisation aux particuliers qui pourraient subir une perte financière, le gouvernement a également voulu faire les versements de façon à augmenter le développement agricole tout en influant au minimum sur les décisions des fermiers relatives à la production et à la commercialisation.

La LTGO oblige l'État à verser des fonds en payant la "subvention du Nid-de-Corbeau" qui est définie dans la Loi, à assumer une partie des augmentations futures des coûts du transport, et une garantie que les taux de transport ne dépasseront pas une part prédéterminée du prix du grain. Le versement de la "subvention du Nid-de-Corbeau" se fera de façon graduelle, soit 599,5 millions en 1984-1985, 629,1 millions en 1985-1986 et 658,6 millions les années suivantes. La part de l'argent versé par le gouvernement pour les augmentations futures des coûts du transport dépend de l'inflation des coûts du transport ferroviaire et de la

partie de l'augmentation supportée par les expéditeurs. Ces montants absolus ne sont pas prédéterminés dans le LTGO, mais les formules y sont définies. De même, le rapport relatif entre les prix de grain et les taux de transport futurs est également inconnu et le gouvernement du Canada ne peut prédire ses obligations financières éventuelles. Au Tableau A5.1, on retrouve un calcul hypothétique des fonds qui pourraient être versés par l'État en une année donnée. La somme totale, soit 700 millions de dollars, sert à illustrer comment un crédit aux ventes nettes pourrait être calculé; elle n'est en rien une indication des obligations financières précises à venir.

3. CRÉDIT AUX VENTES NETTES

a. Versements aux participants au marché du grain

En liant l'indemnisation à une transaction sur le marché, il faut choisir soit l'acheteur, soit le vendeur comme bénéficiaire. Théoriquement, le résultat serait identique si tous les acheteurs de grain avaient des prix concurrentiels et les haussaient d'un montant égal au versement reçu de l'État. Le Tableau A5.1 illustre la similarité du résultat théorique d'un versement à l'acheteur ou au vendeur. Les ventes de grain augmentent par rapport à l'élasticité du prix de l'offre.

Les similarités théoriques diffèrent si les acheteurs de grain ne paient pas le grain en fonction du versement reçu. Il en est de même si les compagnies de chemin de fer qui reçoivent des versements directs afin de réduire le taux de transport, l'économie réalisée par l'acheteur peut ne pas être transmise au fermier. Il est possible qu'un taux de transport moindre n'entraîne pas une hause de prix du grain parce que les acheteurs de grain ne sont pas

TABLEAU A5.1

UN EXEMPLE DE L'ARGENT VERSÉ PAR L'ÉTAT EN VERTU DE LA LTGO POUR UNE ANNÉE AVANT 1990

Argent versé par le gouvernement du Canada	
Article	Montant (millions $)
Subvention du Nid-de-Corbeau	$658
Partie inflation des coûts	32(a)
32(a)Limitation de la part des expéditeurs (sécurité)	10(b)
TOTAL	$700

a) Le montant donné pour la partie inflation suppose une inflation moyenne versée par l'État de 3 pour cent en sus des coûts payés par les exéditeurs.

b) La probabilité d'une chute des prix au-dessous du niveau de soutien est inconnue. On a supposé un montant moyen de 10 millions de dollars pour les besoins du tableau.

tenus de le faire. Les responsables de la transformation locale du grain et des oléagineux, ainsi que les éleveurs de bétail locaux devraient avoir droit aux versements comme les marchands de grain. Un versement qui réduirait le coût des broyeurs ou des meuneries pourrait être contesté par les concurrents internationaux et pourrait entraîner des représailles de la partie d'autres pays. Un versement direct aux éleveurs de bétail de l'Ouest pourrait également être considéré comme avantageux pour l'industrie plutôt que de faire augmenter le prix des grains de provende. En raison de ces problèmes, il n'est pas recommandé de faire des versements aux acheteurs de grain et d'oléagineux si les vendeurs peuvent être indemnisés directement.

À moins que certains vendeurs soient jugés ne pas mériter d'indemnisation, les versements devraient être effectués sans faire de discrimination envers les acheteurs, les vendeurs ou l'utilisation finale du produit parce que des versements discriminatoires nuisnt aux prix du marché. Tous les grains vendus par les fermiers admissibles doivent être des grains pour lesquels le versement est autorisé. Le vendeur et l'acheteur ne doivent pas se préoccuper de qui vend ou achète le grain. La décision de vendre du grain soit à un marchand qui va le revendre dans d'autres régions du Canada, soit à un fermier qui achète des grains de provende dans les Prairies, doit se fonder sur les conditions de la vente, et non sur l'indemnisation. Dans la plupart des cas, les acheteurs de grains de provende devraient offrir des prix semblables. Si l'indemnisation est liée à la vente plutôt qu'au mode de transport, l'utilisateur de grains de provende et le transformateur d'olégagineux dans les Prairies font concurrence d'égal à égal aux compagnies qui achètent le grain et le transportent hors de la région. Cela n'est pas le cas lorsque l'indemnisaion est liée au transport ferroviaire.

Les versements qui réduisent les coûts d'expédition du grain hors des Prairies ont pour effet de rendre le prix que payent les acheteurs égal à celui que paye l'exportateur. Avec des possibilités de livraison comparables, le prix des grains utilisés dans les Prairies est au même niveau que celui des grains à l'exportation. Dans les Prairies, tous les vendeurs obtiennent un prix plus élevé pour les grains, même si un versement aux compagnies de chemin de fer s'applique seulement à une partie du grain vendu. Un versement lié au transport fait augmenter les revenus du grain au-delà du niveau de l'argent versé aux compagnies de chemin de fer. Un versement faisant diminuer le tarif de transport par chemin de fer entraîne une plus grande augmentation du revenu de tous les vendeurs de grain parce que tous les acheteurs doivent faire concurrence aux exportateurs qui sont avantagés par les coûts moindres du transport. Les revenus supplémentaires des vendeurs de grain sont égaux aux versements effectués par l'État aux compagnies de chemin de fer, plus les revenus supplémentaires parce que les utilisateurs des Prairies paient plus cher. Les recettes des grains des Prairies sont haussées d'un montant égal aux versements directs aux compagnies de chemin de fer plus un impôt indirect aux utilisateurs de grain et d'oléagineux dans les Prairies. Verser de l'argent de l'État pour les ventes de grain permet de maintenir l'aide du gouvernement à l'appui des recettes du grain, mais élimine l'impôt indirect aux utilisateurs d'oléagineux et de grains de provende des Prairies.

b. Grains et oléagineux admissibles

Un crédit aux ventes nettes des grains et oléagineux admissibles est discriminatoire envers les récoltes non admissibles à l'indemnisation. Même si la liste actuelle des cultures admissibles aux termes de la LTGO est considérable en ce qui a trait aux grains, aux oléagineux et aux légumineux, une exclusion importante est celle du fourrage. Si la culture des grains admissibles donne droit à un crédit aux ventes nettes mais non le fourrage, la tentation de ne cultiver que les grains admissibles est très forte. La liste des grains et récoltes admissibles au crédit aux ventes nettes serait très différente de la liste à l'annexe 1 de la LTGO parce que ce sont uniquement les grains et oléagineux à l'état naturel qui sont admissibles au crédit. La liste proposée ci-après énumère les grains et oléagineux admissibles:

Orge
Fèves (à l'exception du soja), marais, les fèves cassées
Sarrasin
Millet
Maïs concassé
Maïs (à l'exception du maïs soufflé)
Graine de lin
Gruaux d'avoine
Lentilles, y compris les lentilles cassées
Graines de moutarde
Avoine
Pois, y compris les pois cassés
Golza ou colza Canola
Seigle
Graines de tournesol
Triticale
Blé

En ce qui a trait aux criblures, les déchets ne sont pas admissibles au versement. Dans le cas de ventes où les acheteurs ne tiennent pas compte des déchets (de ferme et de ferme à meunerie) il faudrait avoir recours à un niveau normalisé. Par exemple, si la moitié de un pour cent de tout le blé est habituellement un déchet, ce facteur sera appliqué à toutes les ventes qui ne consignent pas la quantité de déchets.

Les grains admissibles au crédit aux ventes nettes doivent être à l'état naturel. En plus d'un débit inscrit pour les achats de grains et d'oléagineux à l'état naturel, les provendes transformées devraient faire l'objet d'un débit en tenant compte de leur proportion en grains de provende. Par exemple, la ration d'un porc contient 60 pour cent d'orge, pour 10 tonnes de cette moulée, 6 tonnes seraient portées au débit du compte. Tous les grains de provende naturels admissibles au crédit aux ventes nettes devraient faire l'objet d'un débit en fonction de leur contenu de moulée. Il est nécessaire d'inclure le contenu en grain de provende de la moulée parce qu'un fermier pourrait livrer des grains de provende aux meuneries, recevoir le crédit et retourner chez lui avec de la moulée. Le crédit aux ventes nettes pourrait influencer en partie la décision du fermier de vendre du gain, des grains de provende et des oléagineux et d'acheter de la moulée. Une politique gouvernementale dont les encouragements ne sont pas fondés sur les conditions du marché résulterait en une augmentation du transport du grain par camion et de la transformation du grain. Afin de rester neutre, la qantité de grains de provende que contiennent les moulées devrait être portée au débit du compte de crédit aux ventes du fermier.

Lier l'indemnisation aux ventes de grain introduit un coût d'opportunité d'utilisation du grain sur la ferme. Aucun crédit n'est accordé avant qu'une vente de grain ou d'oléagineux ne soit effectuée. En outre, les fermiers n'auront pas droit à l'indemnisation si les achats de grains dépassent les ventes. Ce système d'indemnisation pourrait encourager une plus grande spécialisation de production de culture et d'élevage.

Certaines fermes spécialisées en élevage et en culture du grain cultivent des grains de provende sur des terres marginales dont le sol convient à la production de fourrage. Diminuer le coût des grains de provende pourrait être un encouragement suffisant pour que l'on retourne à la culture fourragère sur ces terres et que l'on achète les grains de provende. Toutefois, si, sur une ferme à culture mixte, on cultive également les céréales sur les terrains les plus riches et on vend la plus grande partie de cette récolte, il est possible qu'une culture fourragère plus importante n'ait aucun avantage parce que le grain de provende acheté réduirait le total du crédit aux ventes nettes.

Les fermes spécialisées dans la culture mixte qui vendent du blé et des oléagineux et qui achètent des grains de provende continueront probablement à le faire si le système de crédit aux ventes nettes est adopté. Pour ce genre de ferme, il doit être plus rentable de cultiver du blé et des oléagineux que des grains de provende. Un système de crédit aux ventes nettes réduirait le prix des grains de provende d'un montant égal à celui de l'augmentation du taux de transport ferroviaire. Toutefois, cette réduction du prix des grains de provende sera équilibrée par un débit semblable porté au crédit aux ventes nettes. Si le débit à l'achat de grains de provende annule le crédit obtenu à la vente de

blé, d'oléagineux et de légumineux, il serait possible d'envisager de permettre que l'achat de grains de provende ne réduise le crédit que des grains qui auraient été utilisés sur la ferme. Dans ce cas, les crédits aux ventes de sarrasin, de canola, de grains de millet, de lin, de graines de moutarde et de tournesol ne pourraient être réduits par les achats de grains de provende. L'achat des grains susmentionnés serait un débit au regard des crédits obtenus par la vente de ces derniers. De plus, tout crédit obtenu par la vente d'orge, de fèves, de maïs, de lentilles, de pois, de seigle, de triticale et de blé serait annulé par des débits si de ces grains ou légumineux sont achetés par la ferme. Ces dispositions spéciales de débit et de crédit n'ont pas été comprises dans les discussions sur les méthodes de comptabilité. Par conséquent, les répercussions financières pour les fermes où l'on pratique la culture mixte qui vendent des grains alimentaires et achètent des grains de provende ne devraient pas être différentes du mode actuel de versement qui réduit les taux du transport ferroviaire du grain en échange d'une indemnisation de l'État.

Un autre résultat possible d'un crédit aux ventes nettes serait une réorganisation commerciale de la ferme. Dans ce cas, l'aspect élevage deviendrait une entité indépendante et serait admissible comme un agent légitime pour l'achat de grains de provende. Le grain vendu à la compagnie d'élevage serait admissible au crédit aux ventes nettes. Bien que cela puisse être la meilleure solution pour certaines fermes, cette approche fait perdre à la ferme certains des avantages d'être unique propriétaire. La constitution en société devra avoir des avantages autres que le crédit aux ventes nettes avant que plusieurs fermes n'organisent leurs activités d'élevage et de culture en des entités distinctes.

Un crédit aux ventes nettes n'est pas neutre en ce qui a trait aux décisions relatives à la culture mixte. La décision des fermiers de ne cultiver que des céréales et des oléagineux, ou seulement de faire l'élevage, ne serait pas influencée par un versement fondé sur les ventes. L'adaptation des activités de la culture mixte à un versement fondé sur les ventes dépendrait des avantages sur le plan des coûts de l'achat de grains de provende plutôt que de leur culture, ou des conséquences économiques de la restructuration de l'organisation commerciale.

c. Vendeurs et acheteurs admissibles

Seraient admissibles au crédit aux ventes nettes tous les fermiers ou sociétés agricoles reconnus comme "Producteurs actifs" en vertu de l'article 19 de la Loi sur la Commission canadienne du blé. Cependant, aucune loi ne devrait obliger le système de permis à identifier les producteurs à cette fin. Chaque fermier, ou société agricole, ferait la demande d'une carte de crédit aux ventes qui serait utilisée pour consigner toutes les transactions touchant le grain. Chaque vendeur serait identifié par le numéro de sa carte. Cette carte ne serait pas la même que la plaque d'identification de la Commission canadienne du blé, mais le numéro de la carte de crédit aux ventes nettes pourrait être le même que celui du permis, ainsi que l'endroit où se trouve la ferme et d'autres caractéristiques pouvant servir à l'établissement du versement.

Les acheteurs devraient s'inscrire en tant qu'organismes admissibles auprès de l'organisme chargé d'administrer le versement des fonds. Chacun des acheteurs et des agents de la compagnie posséderait une pièce d'identité unique qui serait inscrite à chaque transaction touchant du grain. Les acheteurs de grain seraient classés comme marchands, autres agents et fermiers admissibles. Les marchands achètent et revendent le grain alors

que les autres acheteurs en seraient les utilisateurs. Les acheteurs auraient la possibilité d'inscrire la transaction à la main ou de façon électronique grâce à une carte de crédit. Le choix dépendrait de la fréquence des transactions et du coût de chaque système. Il n'existe aucun encouragement pour les marchands de grain inscrits ou pour les autres agents de consigner les ventes de grain faites aux fermiers admissibles. Dans le cas des marchands de grain, la condition pour devenir un marchand certifié et consigner les achats des fermiers devrait obliger également les organismes à consigner et à soumettre toutes les ventes de grains aux fermiers admissibles. En conséquence, la carte de crédit devra pouvoir enregistrer tant les ventes que les achats de fermiers. De par leur nature, la plupart des entités qui sont de la catégorie des autres agents ne vendraient pas de grain. Ce sont des utilisateurs du grain, et non des marchands. Par conséquent, un relevé de fin d'année des transactions qui détaille les achats de grain présentés par les autres agents comprendrait également un énoncé de toutes les ventes de grain, s'il y en a. Cela leur permettrait de consigner toutes les ventes avant de remettre le formulaire à l'organisme d'administration. Ces institutions pourraient avoir besoin d'un encouragement fiscal pour respecter les exigences de l'organisme d'administration. Pour un fermier qui préférerait ne pas consigner un achat fait chez un autre fermier, l'encouragement serait de ne pas donner un crédit au vendeur sans qu'une pièce justificative ne soit remplie. Par conséquent, il y a un encouragement pour le respect des exigences.

Dans tous les cas, que l'entreprise soit un marchand de grain, un fermier admissible ou un autre organisme, les données exigées par l'organisme chargé de l'administration du programme ne sont pas inconnues. Chaque entreprise doit garder des dossiers sur les ventes et les achats de grain, pour fins d'impôt. La nouvelle exigence veut que ces renseignements soient transmis à un autre organisme au moment de la transaction si l'on veut que les crédits

soient consignés et que l'indemnisation soit faite en fonction d'eux. Les coûts additionnels d'administration pour les marchands de grain devraient plus tard être récupérés soit par des frais de service exigés des fermiers, soit par une marge plus élevée. Les fermiers, auraient plus que paperasse à remplir, mais ce programme leur serait profitable. Toutefois, un dossier des ventes et des achats réduirait le temps nécessaire à la mise en oeuvre lorsque vient le moment de remplir les rapportsd'impôt.

Il faut souligner que la plupart des données sur les ventes sont déjà remises à la ASGO par les acheteurs de grain.

d. Méthodes de comptabilté

Chaque transaction doit être portée en dossier pour le vendeur, l'acheteur et l'organisme central d'administration. Les bons actuels pourraient être changés afin de permettre l'utilisation d'une carte de crédit en plus d'une copie destinée à l'organisme d'administration si la transaction n'est pas consignée de façon électronique. En plus d'identifier l'acheteur et le vendeur, le reçu donnerait également des renseignements sur la date, le produit, sa qualité, la quantité vendue et le prix. Le prix n'est pas exigé par l'organisme central, mais ce serait une donnée pertinente si la transaction doit être valide avec d'autres dossiers comptables.

À la fin de chaque campagne agricole, un organisme d'administration préparerait un relevé des ventes et des achats de grain pour chacun des fermiers admissibles. Le Tableau A5.2 est un exemple d'un relevé de compte résumant les transactions de grain. Un fermier (A1) est identifié comme vendant du blé, du canola, du lin et de l'orge. Trois genres d'acheteurs doivent être identifiés, ce sont: des compagnies de grain autorisées, d'autres fermiers et d'autres agents. On pourrait limiter les compagnies

autorisées aux marchands détenant un permis, ou l'élargir afin de comprendre les entités désignées dans la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Le deuxième groupe doit rendre compte des ventes faites de ferme à ferme. Le dernier groupe devrait inclure les fermes d'élevage qui ne vendent pas le grain destiné à des fins industrielles. La responsabilité de consigner la vente relèverait de l'acheteur et l'encouragement serait que s'il ne le fait pas le vendeur n'aurait pas droit aux versements prévus à la LTGO.

Dans la partie droite du formulaire, on retrouve tous les achats de grain et d'oléagineux du fermier. Habituellement, il s'agirait de grain nécessaire aux semences et au bétail. Bien qu'une vente de grain donne droit à un crédit aux ventes nettes, l'achat réduit le montant que reçoit le fermier et, de fait, c'est un débit. Au Tableau A5.2, les mêmes entités, soit les marchands de grain, les fermiers et les autres organismes y sont nommés en ce qui a trait aux achats de grain. Un dossier des achats est exigé de chaque fermier parce que cela serait un encouragement à augmenter les ventes si les achats n'étaient pas consignés. Sans consigner les ventes, un fermier pourrait vendre du grain à un marchand, le racheter et le revendre tout en ne consignant que les ventes. Il est impossible de faire cela si les achats sont consignés.

Les grains et oléagineux admissibles au crédit aux ventes nettes comprennent la différence entre le total des ventes et des achats. Tous les grains sont compris dans le calcul des ventes nettes. Par exemple, au Tableau A5.2, le total donne des ventes de blé est de 400 tonnes, l'orge de 180 tonnes, le lin de 50 tonnes et le canola de 90 tonnes. Les achats de blé, de canola et de lin sont de 10, 3 et 2 tonnes respectivement. Le total du grain admissible au crédit pour la campagne agricole est de 705 tonnes (soit 720 tonnes moins 15 tonnes).

Le Tableau A5.3 est un autre exemple d'un relevé des ventes et achats d'un fermier différent. Dans ce cas, le fermier a cultivé du blé et de l'orge, a vendu ses deux récoltes mais a acheté plus d'orge qu'il n'en a vendu. Le fermier 2 a vendu du grain à un marchand, a acheté de l'orge d'un marchand et d'un autre fermier. Cette situation diffère parce que le fermier vend son orge qui est de qualité supérieure à celui nécessaire pour la moulée. Au Tableau A5.3, on voit que le total des achats, soit 110 tonnes, réduit le total des crédits aux ventes qui est de 270 tonnes à un crédit aux ventes nettes de 160 tonnes. Puisque les achats de grain réduisent les montants versés par l'État, on devrait exiger que les fermiers admissibles signent une déclaration qui établit que les achats et les reçus, tel qu'identifiés dans le relevé sommaire, constituent toutes les transactions.

En plus de garder un dossier sur chacun des fermiers admissibles, l'organisme d'administration aura des dossiers correspondants sur chacun des marchands de grain et des autres agents. Le Tableau A5.4 est un exemple des transactions entre la compagnie (XYZ) et les fermiers A1 et B2. Les ventes de grain aux fermiers sont inscrites du côté droit. La quantité limitée d'achats par le fermier A1 indique que les grains étaient probablement pour les semences. Ces mêmes ventes sont inscrites comme achats sur le relevé du fermier A1 au Tableau A5.2. Par conséquent, le relevé du fermier comprend les mêmes transactions, achats ou ventes, que celles qui figurent sur le relevé du marchand de grain. Dans le cas du fermier B2, l'achat de 50 tonnes d'orge de la compagnie XYZ figure sur les deux relevés (Tableaux A5.4 et A5.3). Le Tableau A5.4 comprend les achats faits par la Compagnie du grain XYZ pour chaque fermier qui a transigé avec le marchand. À leur tour, ces montants sont inscrits sur le relevé des deux fermiers (Tableaux A5.2 et A5.3).

TABLEAU A5.2

RELEVÉ DES VENTES ET DES ACHATS DE GRAINS ET D'OLÉAGINEUX DU FERMIER A1 (DU 1er août 198X AU 31 JUILLET 198Y)

Ventes

Compagnie de grain inscrite

Culture	Date	Quantité	Marchand	Total
Blé	7/8	12	XYZ	
.				
.				
Blé				400
Canola	8/25/	9	XYZ	
.				
.				
Canola				90
Lin	9/30	10	XYZ	
.				
.				
Lin				50
Orge	7/10	8	XYZ	40

Autres fermiers

Culture	Date	Quantité	#	Total
Orge	10/10	8	B2	
.				
.				
Orge				60

Autres agents

Culture	Date	Quantité	Nom	Total
Orge	9/30	12	QGain Co.	
.				
.				
Orge	1			80
Total				720

Ventes nettes de grain 705 tonnes

Achats

Compagnie de grain inscrite

Culture	Date	Quantité	Marchand	Total
Blé	3/30/8	10	XYZ	
Blé				10
Canola	4/03/8	3	XYZ	
Canola				3
Lin	4/10/8	2	XYZ	
Lin				2

Autres fermiers

Autres agents

15

TABLEAU A5.3

RELEVÉ DES VENTES ET DES ACHATS DE GRAINS ET D'OLÉAGINEUX DU FERMIER A2 (DU 1er août 198X AU 31 JUILLET 198Y)

Ventes					Achats				
Culture	Date	Quantité	Marchand	Total	Culture	Date	Quantité	Marchand	Total
Blé	7/12	10	XYZ		Blé	12/20	8	XYZ	
.									
.									
.									
Blé				200	Blé				50
Orge	10/10	8	XYZ						
.									
.									
Orge				70					
Autres fermiers					Autres fermiers				
Culture	Date	Quantité	#	Total	Culture	Date	Quantité	Marchand	Total
					Orge	10/10	8	A1	
					.				
					.				
					.				
					Orge				60
Autres agents					Autres agents				
Culture	Date	Quantité	Nom	Total	Culture	Date	Quantité	Nom	Total
Total				270	Total des achats de grain				110
Ventes nettes de grain				160					

TABLEAU A5.4

RELEVÉ DES ACHATS ET DES VENTES DE GRAIN ET D'OLÉAGINEUX PAR LA COMPAGNIE DE GRAIN XYZ À DES DÉTENTEURS DE PERMIS

Ventes					Achats				
Fermier n°	Date	Culture	Quantité	Total	Fermier n°	Date	Culture	Quantité	Total
A1	03/30/8	Blé	10	10	A1	07/08	Blé	12	
A1	04/03/8	Canola	3	3	A1	07/30	Blé	12	
A1	04/10/8	Lin	2	2	.				
					.				
					.				
					A1		Blé		400
B2	12/30/	Orge	8						
B2	01/25/	Orge	9		A1	08/25	Canola	9	
B2	04/30/	Orge	9						
B2	04/30/	Orge	8				Canola		90
B2	05/15/	Orge	7						
B2	06/10/	Orge	9		A1	09/30	Lin	10	
		Orge		50	.				
					.				
					A1		Lin		50
					A1	07/10/	Orge	8	
					.				
					.				
					A1		Orge		40
					B2		Blé	10	
							.		
							.		
					B2		Blé		200
					B2	10/10	Orge	8	
							.		
							.		
							Orge		70

TABLEAU A5.5

RELEVÉ DES ACHATS ET DES VENTES DE GRAIN ET D'OLÉAGINEUX PAR LA COMPAGNIE QGAIN À DES DÉTENTEURS DE PERMIS

	Fermier n°	Date	Culture	Quantité	Total
Vendu à					
Acheté	Al	09/30/	Orge	12	
	.				
	.				
	.				
	Al		Orge		80

Le Tableau A5.5 est un exemple d'un relevé d'un organisme qui achète du grain. La compagnie QGain a acheté 80 tonnes d'orge chez le fermier A1. L'autre aspect de la transaction est inscrit au relevé du fermier A1 au Tableau A5.2. De même, une transaction entre un fermier admissible et un marchand est inscrite comme une vente dans le relevé du vendeur et comme un achat dans celui de l'acheteur. C'est le cas des 60 tonnes d'orge vendues par le fermier A1 (Tableau A5.2) au fermier B1 (Tableau A5.2). C'est ainsi qu'à la fin de l'année l'organisme d'administration peut vérifier si le total des reçus et des ventes de grain s'équilibre.

Le Tableau A5.6 est un relevé de fin d'année qui résume toutes les transactions admissibles. Si les seuls participants au marché du grain étaient les fermiers A1 et B2, la compagnie de grain XYZ et l'utilisateur, la compagnie QGain, le total des ventes et des achats admissibles serait de 1055 tonnes. Le total des ventes doit être égal au total des achats admissibles. La plus grande partie du grain admissible a été vendue par les fermiers (990 tonnes) et la plupart des achats ont été faits par les marchands de grain et les utilisateurs (930). Le relevé de fin d'année de toutes les transactions admissibles doit s'équilibrer.

e. Calcul et versement du crédit aux ventes nettes

L'addition des ventes nettes de grain effectuées pendant une campagne agricole par chaque fermier admissible donne la somme du grain admissible aux versements de l'État prévus dans la LTGO. La quantité totale de grain admissible comprend les ventes à d'autres pays, aux provinces de l'est du Canada et à la Colombie-Britannique, les ventes aux meuneries, aux distilleries et aux industries de l'alimentation dans l'ouest du Canada, aux éleveurs et aux autres fermiers comme grains de semence. Le grain qui n'est pas vendu, mais qui est utilisé sur la ferme comme moulée ou semence ne serait pas admissible. En outre, tout le grain

acheté par les fermiers admissibles réduit leur crédit aux ventes nettes. Par conséquent, l'ensemble des ventes nettes de grain et d'oléagineux représente la quantité totale nette de grain vendue par les fermiers des Prairies aux autres secteurs de l'économie. En supposant que les ventes nettes atteignent 35 millions de tonnes et que 700 millions de dollars sont disponibles, le crédit moyen aux ventes nettes serait alors de 20 $ la tonne.

i) Valeur du crédit aux ventes nettes qui reflète les différences du taux réglementaire

Le crédit moyen aux ventes nettes doit être établi pour chacune des zones énoncées à l'annexe II de la LTGO. On suggère le taux de référence de 5 $ la tonne pour une distance de 951 à 975 milles. Cette région aurait droit à l'estimation préliminaire du crédit moyen aux ventes nettes. Dans le cas d'une zone de 500 milles pour laquelle le taux de référence est de 3,57 $ la tonne, le versement serait de 71,4 pour cent du crédit moyen aux ventes nettes. De même, une zone de 1,251 à 1,275 milles dont le taux de référence est de 6,08 $ la tonne recevrait 121,6 pour cent du crédit moyen. Par exemple, si le crédit moyen aux ventes nettes projeté est de 20 $ la tonne, ls fermiers où le taux est le plus faible recevraient un crédit de 14,28 $ la tonne tandis que les fermiers dans la zone où le taux est le plus élevé recevraient un crédit de 24,32 $ la tonne. Un taux de référence préliminaire de 5,00 $ la tonne servirait à distribuer les premiers versements du crédit aux ventes. Le taux de référence véritable devra être révisé pour les derniers versements de façon à tenir compte de la zone où les ventes nettes de grain sont faites. Si la plupart des crédits aux ventes nettes vont dans des régions où le taux de référence est plus élevé, son taux de référence sera plus élevé que 5,00 $ la tonne et, inversement, si plus de crédits aux ventes nettes sont versés dans une région où le taux de transport est moins élevé, le taux de référence sera moindre.

TABLEAU A5.6

RELEVÉ DE TOUTES LES TRANSACTIONS DE GRAIN ET D'OLÉAGINEUX
(EN TONNES)

Ventes			Achats		
Fermiers	Culture	Quantité	Fermiers	Culture	Quantité
#A1	Blé	400	A1	Blé	10
	Canola	90		Canola	3
	Lin	50		Lin	2
	Orge	180			
	Blé	200	B2	Orge	110
	Orge	70			
Marchands de grain			Marchands de grain		
Cie XYZ	Blé	10	Cie XYZ	Blé	600
	Canola	3		Canola	90
	Lin	2		Lin	50
	Orge	50		Orge	110
Autres agents			Autres Agents		
QGAIN			QGAIN	Orge	80
Total		1,055			1,055

ii) Versement du crédit aux ventes nettes

Le crédit moyen aux ventes nettes pour une campagne agricole donnée est inconnu jusqu'à ce que toutes les ventes soient consignées et que le montant que verse l'État soit connu. Avant la campagne agricole il faut faire une estimation des ventes nettes de grain et des versements aux termes de la LTGO si l'on veut que des versements soient faits tout au long de la campagne. Chaque vendeur admissible devrait recevoir deux versements provisoires du crédit aux ventes nettes pendant la campagne agricole parce que le crédit moyen aux ventes nettes réel ne peut être établi qu'après la campagne.

Le premier versement devrait être fait dans les trois mois qui suivent une transaction. L'argent devrait être versé à tous les trimestres, en commençant au début de la campagne agricole en août, puis aux mois de novembre, février, mai et août et le dernier e décembre. Le montant du premier versement devrait réfléter la précision avec laquelle l'estimation du crédit aux ventes nettes réel peut être faite. Avant une campagne agricole, les points incertains sont notamment la production et les ventes au cours de l'année qui vient. Si le premier versement est établi à 75 pour cent de la valeur prévue du crédit aux ventes nettes, il tiendrait compte de la plupart des événements prévus. Avec l'expérience, le niveau du premier versement devrait augmenter.

Au Tableau A5.6, un premier versement de 15,00 $ la tonne est effectué pour toutes les ventes consignées pendant la campagne agricole. Dans cet exemple, cela représentait 10 575 $. Une fois que le relevé sur les ventes et les achats de grains et d'oléagineux du fermier est connu (Tableau A5.2), ainsi que les crédits aux ventes nettes de grain, le versement final est calculé. Dans l'exemple du Tableau A5.7, cela représente 3 525 $ (14 000 $ moins 10 575 $).

f. Conformité

Les fausses déclarations de ventes ou le fait de ne pas consigner tous les achats de grain entraîneront des paiements en trop. Il est possible que de achats de grain ne soient pas consignés si un marchand de grain ou un autre agent ne font pas rapport de cette vente à l'organisme central de comparabilité. Les fermiers qui veulent tricher n'identifieront pas l'achat. Il est possible qu'une entente existe entre un fermier et un marchand de grain ou un autre organisme selon laquelle les ventes à la ferme seraint consignées mais non la revente aux fermiers. Le même grain pourrait changer de mains de nombreuses fois et un crédit aux ventes nettes consigné à chaque fois. Les rapports d'impôt du fermier ou du marchand de grain deraient comporter toutes les transactions parce que le fermier admissible déclarerait un revenu imposable trop élevé si les achats n'étaient pas consignés. Il est peu probable qu'un fermier oublie de déclarer des dépenses reliées à l'achat du grain sachant que l'organisme central de comptabilité pourrait avoir accès légal aux dossiers.

C'est dans les transactions autres que purement commerciales que les exagérations au niveau de la quantité de grain vendue risquent d'arriver. Un fermier qui vend du grain à une entreprise d'élevage lui appartenant sera tenté d'exagérer la vente. Par exemple, il pourrait exagérer la quantité vendue de vingt pour cent et diminuer le prix de vingt pour cent. Sur papier, la transaction aurait la même valeur que si la quantité n'avait pas été augmentée. Il est difficile de déceler ces exagérations tant qu'elles ne sont pas importantes. Il serait également difficile de prouver que la récolte du fermier est toujours plus importante que celle de son voisin et qu'il a besoin de plus de moulée pour nourrir son bétail. On pourrait avoir recours à des vérifications automatiques pour déceler les cas les plus flagrants. Toutefois, si l'on soupçonne de petites

TABLEAU A5.6

RELEVÉ DES CRÉDITS AUX VENTES NETTES ET VERSEMENTS DÉFINITIFS - FERMIER "A1", DU 1er AoÛT 198X AU 31 JUILLET 198Y

Article	Quantité	Crédit	Total du crédit aux ventes nettes
Ventes totales	720 tonnes		
Achats totaux	15 tonnes		
Crédit aux ventes nettes	705 tonnes	20/T	14 100

	Premier versement du crédit aux ventes nettes			
Culture	Quantité	Date	Marchand	Premier versement $
Blé	12	07/08/Yr		180
Blé	11	12/11/Yr		165
.				
.				
.				
Blé	12	30/07/Yr		180
Orge	8	07/10/Yr		120
.				
.				
.				
Orge	9	04/06/Yr		135
Canola	10	08/25/Yr		150
Canola	8	04/07/Yr		120
Lin	10	09/30/Yr		150
Total des premiers versements				10 575
Versement définitif du crédit aux ventes nettes				3 525
Crédit aux ventes nettes (total)				14 100

exagérations, il faudra alors vérifier toutes les transactions du fermier autres que celles purement commerciales, par le biais des feuilles de pesée certifiées par des agents désignés. Cette augmentation possible des coûts pourrait avoir un effet préventif suffisant.

La première mesure serait d'obliger le fermier à donner des explications sur le relevé erroné des ventes et des achats. Si cela ne s'avère pas satisfaisant, il faudrait exiger une vérification des dossiers financiers portant sur toutes les campagnes agricoles remises en question. Pendant l'enquête, aucun versement du crédit aux ventes nettes courantes ne serait effectué. Tous les fonds seraient gelés jusqu'à la fin de la vérification des données. Si le fermier refuse la vérification de ses dossiers de vente, l'organisme central pourrait alors, en dernier recours, obtenir les dossiers d'impôt afin d'identifier les pratiques frauduleuses.

Les sanctions pour fraude à l'endroit de l'organisme central de comptabilité devraient être d'ordre financier plutôt que des suspensions. La suspension d'une entreprise n'aurait comme résultat que d'encourager le fermier à en créer une autre, avec lui comme propriétaire principal. L'amende devrait comprendre les coûts de l'enquête, plus un montant suffisant pour atteindre les deux buts.

g. Dossiers confidentiels

Afin de protéger les renseignements personnels des fermiers, des marchands de grain et des autres acheteurs, aucun dossier personnel ne sera rendu public à moins d'un ordre du tribunal. En outre, les renseignements diffusés par l'organisme central devraient porter sur un nombre suffisant de fermiers, de marchands de grain ou d'autres agents pour qu'aucun particulier ou entreprise ne puisse être identifié.

h. Coûts d'administration

Les principales fonctions de l'organisme d'administration sont de consigner les transactions, de faire les versements et de s'assurer que la Loi est respectée. La consignation des transactions par les reçus de cartes de crédit permet à l'organisme central d'automatiser la tenue de livre.

La tenue électronique des dossiers requiert un minimum d'écritures. La transactions est mise en mémoire sur un disque dans la caisse enregistreuse et imprimée. À la fin de la journée ou de la semaine les données en mémoire sont transférées par lignes téléphoniques dédiées aux centres de traitement des données des sièges sociaux des compagnies de grain et des organismes qui administrent le crédit aux ventes nettes. Actuellement, on traite de cette façon la plupart des transactions faites aux termes de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

Les acheteurs dont le volume n'est pas assez important pour justifier une tenue de livre électronique n'auront qu'à effectuer le traitement du reçu de crédit et à envoyer une copie à l'organisme central d'administration par la poste. La plupart des transactions faites avec la carte de crédit sont consignées de façon mécanique puis mises sur ordinateur par un commis. En raison du travail supplémentaire et des coûts du courrier, le traitement mécanique est plus coûteux que l'électronique. Là où des frais de service sont exigés par les entreprises des cartes de crédit pour récupérer les frais d'expédition et de consignation, ils varient entre 0,25 $ et 0,50 $ par transaction ou 1,50 $ par mois.

Si l'on suppose que le nombre de vendeurs admissibles est de 150 000 fermiers et que le nombre de transactions varie entre quatre et cinq millions, le coût d'une consignation mécanique varierait entre 1,25 million et 3 millions de dollars. Selon

l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest, si 80 pour cent des dossiers sont tenus électroniquement, le budget des activités de consignation, de courrier et de surveillance serait de 800 $ par année.

i) Structure du taux de transport

En vertu de la LTGO, les taux de transport sont fondés sur ce que paient les expéditeurs, soit:

(i) le "taux du Nid-de-Corbeau" sur les expéditions allant jusqu'à 31,5 millions de tonnes, plus une partie de l'augmentation des coûts due à l'inflation, et

(ii) le coût des expéditions en sus de 31,5 millions de tonnes de grain

Parce que la quantité de grain manutentionné influe sur la structure du taux de transport, il faut faire une estimation du taux pour chaque campagne agricole sur le volume prévu de grain à transporter. Ces estimés s'avèrent toujours incorrects et les erreurs de prévision entraînent des manques à gagner et les taux suivants doivent compenser pour ces erreurs. D'une campagne agricole à l'autre, la variation des taux est due à l'inflation, les erreurs passées dans la prévision du volume et des prévisions actuelles des expéditions. En prenant l'approche du crédit aux ventes nettes, les taux de transport sont plus faciles à déterminer et à expliquer aux expéditeurs de grain. Dans un système de crédit aux ventes nettes, la méthode qui sert à calculer le taux de transport du grain en sus de 31,5 millions de tonnes est la même pour tout le grain expédié. La structure du taux s'appliquerait à tous les grains et produits du grain énumérés à l'annexe II de la LTGO.

j. Versements de l'État

À chaque campagne agricole, le montant total de l'argent versé par le gouvernement du Canada sera calculé puis payé à tous les vendeurs admissibles en quatre versements provisoires et un versement définitif. Les méthodes de calcul du montant versé pour annuler l'augmentation du taux de transport resteront les mêmes, quelle que soit l'importance de la contribution de l'État. Les rapports entre le taux de transport et le prix du grain au point d'exportation devront être révisés à la hausse afin de tenir compte des coûts de transport plus élevés que paient les producteurs avant de recevoir leur versement. Actuellement, la LTGO stipule que les limites de la part de l'expéditeur sont (le rapport entre les taux de transport et le prix du grain) de 5, 8, 9 et 10 pour cent respectivement pour les années 1985, 1986, 1987 et 1988.

Si les producteurs payaient les pleins taux de transport, cela aurait pour effet d'augmenter le rapport taux de transport/prix. En adoptant le système du crédit aux ventes nettes, il faudrait un rapport taux de transport/prix équivalant à environ 20 pour cent afin de donner le même niveau de protection aux producteurs.

En vertu de la LGTO, les prix du grain dans la formule de partage de l'expéditeur sont établis pour une année civile. On recommande que l'on calcule les prix du grain en fonction des campagnes agricoles. Le total des fonds que l'État serait obligé de verser serait connu au tout début de la campagne agricole suivante et versé aux vendeurs en versements trimestriels et définitif à la vérification des ventes nettes de grain. Ainsi, les producteurs recevraient de l'argent plus rapidement lorsque des situations d'urgence se présentent.

4. CRITÈRES D'ÉVALUATION DU MODE DE VERSEMENT

Le versement de l'argent prévu par la LGTO devrait atteindre un bon nombre de buts fixés par le gouvernement fédéral. Parmi les plus importants, l'on retrouve l'indemnisation pour les pertes financières, le développement économique de l'industrie agricole et une intervention minimale sur les encouragements économiques qui existent sur le marché. Chacun de ces buts sera défini et discuté dans le contexte de la distribution de l'argent prévu par la LTGO.

a. Indemnisation pour des pertes financières

L'indemnisation de particuliers pour pertes financières suite à des décisions du gouvernement n'a aucun fondement dans la constitution canadienne. Selon Challis (1973), "While ... under the Common Law there is a presumption against the taking of private property without compensation, ...the basic principle of the English Constitution is the supremacy of Parliament. 'The only guide to what Parliament may do is what Parliament has done". Hence there is no constitutional principle ... declaring the inviolability of private property."

L'indemnisation pour une expropriation de terres se retrouve dans les statuts provinciaux. En l'absence de tels statuts il n'y a pas d'indemnisation, même pour la saisie directe de terres. Si les terres ne sont pas saisies, un droit d'indemnisation pour réduction de la valeur des terres ou pour pertes financières réelles par les propriétaires des terres est également accordé dans certains statuts d'expropriation. L'indemnisation pour ces pertes financières se limite habituellement aux demandes résultant de la construction d'installations publiques influant directement sur l'utilisation

des terres plutôt qu'à des dommages reliés aux restrictions concernant l'utilisation. Prenons l'exemple d'une nouvelle route traversant un champ. En plus de la partie de terrain occupée par la route, il y a une augmentation des coûts de production parce qu'il y a maintenant deux champs. Étant donné que la Constitution n'accorde aucun droit d'indemnisation à la suite d'expropriations au Canada, on doit en déduire qu'il n'y a aucun droit constitutionnel à l'indemnisation si le droit d'utilisation de la propriété est modifié ou si le revenu que procure une utilisation donnée est touché. Toutefois, le Parlement ou un gouvernement provincial peuvent opter d'indemniser des particuliers qui sont réputés subir des pertes financières à cause de lois. La LTGO est un exemple d'une modification législative prévoyant une indemnisation.

On peut diviser la LTGO en deux éléments. La première partie de la Loi révisait les taux réglementaires exigés pour l'expédition du grain par chemin de fer, et la deuxième déterminait le montant à verser à des particuliers touchés financièrement par les taux réglementaires plus élevés, ainsi que le mode de répartition de cet argent. Si une terre est expropriée à des fins publiques, les statuts provinciaux établissent les critères servant au calcul d'une indemnisation juste. Si le propriétaire n'est pas d'accord avec le montant offert, il appartient à une cour civile de décider de pertes financières. Lorsque la propriété n'est pas saisie, mais qu'un particulier est réputé subir une perte financière en raison d'une mesure législative du gouvernement, alors les procédures pour corriger la perte en question ne sont pas clairement définies. Un objectif du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau est de proposer un système qui permette de corriger les pertes financières résultant du changement des taux réglementaires d'expédition du grain.

Les principes d'indemnisation que l'on peut suivre sont:

(1) Personne n'a un droit de priorité sur les fonds disponibles. Toutes les pertes financières sont égales entre elles en termes d'admissibilité à des fonds gouvernementaux. Les fermiers produisant du canola et subissant une perte méritent la même priorité d'indemnisation que les producteurs de blé subissant une perte.

(2) Dans le cas où il n'y a pas suffisamment de fonds pour indemniser tous ceux qui ont subi une perte, les versements devraient être proportionnels aux pertes financières. Si seulement soixante-quinze pour cent de chaque dollar d'indemnisation sont disponibles pour chaque dollar perdu, alors, chaque perte devrait être indemnisée en conséquence, et

(3) La précision relativement à la mesure des pertes financières variera selon le secteur de l'économie. Les pertes financières éventuelles probables sont reliées à diverses conditions et à la probabilité des conditions. Parce qu'on ne connaît pas avec certitude les pertes, on devrait actualiser les pertes estimatives de façon à refléter le nombre d'impondérables. Par exemple, les pertes financières subies par l'industrie de l'élevage dans l'est du Canada dépendent de l'augmentation des prix des bovins d'engraissement dans les Prairies et de l'incapacité d'acheter de tels bovins aux États-Unis aux niveaux précédents. Si, dans ces conditions économiques, la perte annuelle prévue de revenu aux éleveurs de l'est du Canada était d'un million de dollars, mais que la probabilité des conditions était très faible, alors on pourrait actualiser la perte financière à un plus bas

niveau. D'autre part, des taux de transport plus élevés pour expédier le grain aux marchés d'exportation feront baisser les prix du grain dans les Prairies. Si l'on estime que les coûts plus élevés du transport réduisent de 750 millions de dollars le revenu annuel provenant des ventes des récoltes et si la probabilité de cette condition est très forte, alors on ne peut actualiser la perte prévue que modestement, soit à 630 millions de dollars par année. Étant donné que les événements à venir sont incertains, les niveaux d'indemnisation à priori devraient refléter la probabilité de ces événements. Si les niveaux d'indemnisation sont difficiles à estimer, alors on devrait calculer les pertes financières après coup.

b. Répartition du revenu

On peut analyser selon deux scénarios les répercussions de la révision des taux réglementaires de transport ferroviaire sur la répartition du revenu. Le premier scénario suppose que tous les producteurs et utilisateurs de grain réagiront comme s'il n'y avait eu aucune révision. Cette hypothèse de comportement est un peu irréaliste, mais est un bon point de départ pour déterminer la répartition du revenu. Le deuxième scénario suppose que l'on peut déterminer la répartition du revenu une fois que les producteurs et les utilisateurs de grain se sont rajustés sur les taux de transport plus élevés. Le Tableau A5.8 illustre la catégorisation de la répartition du revenu.

TABLEAU A5.8

TAXONOMIE DES SECTEURS PROFITANT OU SUBISSANT DES PERTES FINANCIÈRES EN RAISON DU RETRAIT DES TARIFS DU NID-DE-CORBEAU POUR L'EXPÉDITION DU GRAIN SANS AUTRE INDEMNISATION

Aucune modification aux décisions des acheteurs ou des vendeurs après une hausse des taux		Modification aux décisions des acheteurs ou des vendeurs après une hausse des taux	
Revenu perdu	Revenu gagné	Revenu perdu	Revenu gagné
Vendeurs de grain et d'oléagineux dans les Prairies	Transport a) Chemin de fer b) Camion	Vendeurs de grain et d'oléagineux dans les Prairies	Transport a) Chemin de fer b) Camion
	Gouvernement a) Fédéral b) Provincial	Vendeurs de porcs au Canada	Gouvernement a) Fédéral b) Provincial
	Acheteurs de grains et d'oléagineux utilisés dans les Prairies	Acheteurs de bovins d'engraissement dans les Prairies	Acheteurs de grains et d'oléagineux utilisés dans les Prairies
			Acheteurs de bovins d'engraissement dans les Prairies

En supposant que le comportement des producteurs ou utilisateurs de grain ne changera pas, le seul groupe qui perd du revenu est les fermiers des Prairies qui vendent des grains et des oléagineux. Étant donné que le marché de l'exportation détermine les prix reçus par les vendeurs, un coût plus élevé du transport au marché n'entraîne des prix inférieurs à la sortie de la ferme. Puisque les acheteurs de grain à l'exportation réduisent les prix offerts dans les Prairie, les acheteurs locaux paieront également moins cher. Le revenu perdu par les fermiers qui vendent du grain correspondra à la diminution des prix multipliée par la quantité de grain vendue. Étant donné qu'on a supposé aucune diminution de la production ou des ventes de grain, c'est alors une question de déterminer de combien les prix de grain chuteront après la modification aux taux de transport réglementaire. En théorie, avant la révision des taux de transport réglementaires, les prix du grain des Prairies seraient augmentés de la différence entre les taux de transport compensateurs et les anciens taux du Nid-de-Corbeau. Toutes les ventes de grain seraient augmentées de la différence dans les taux de transport puisque les utilisateurs dans les Prairies sont en concurrence avec les acheteurs expédiant le grain à l'extérieur de la région. Dans ces conditions, les prix intérieurs des grains de provende offerts par les éleveurs et les prix des oléagineux soumis par les triturateurs se comparent aux prix obtenus des acheteurs à l'exportation. Toutes les ventes de grain seraient consignées à des prix plus élevés qu'ils ne l'auraient été dans les Prairies si les tax de transport compensateurs avaient été en vigueur. Dans ces conditions, les bénéficiaires directs sont tous les vendeurs, quel que soit le marché où le produit aboutit.

Lors de certaines années, notamment 1977-1978, 1978-1979 et 1979-1980, les stocks de grain se sont accumulés sur la ferme parce qu'on n'a pas transporté suffisamment de grain vers le marché d'exportation. Dans ces circonstances, les prix offerts sur le marché intérieur des grains de provende ou dans les usines de trituration des oléagineux étaient souvent inférieurs à ceux du marché d'exportation. Les fermiers vendaient des grains de provende et du canola à des prix inférieurs à ceux offerts sur le marché d'exportation parce que seulement une partie de la production pouvait être transportée vers le marché international en raison d'un système inadéquat de manutention et de transport du grain. Dans ces conditions, le prix sur le marché intérieur des grains de provende ou sur le marché des oléagineux n'était que partiellement gonflés par les taux réglementaires. Dans certains cas, les prix inférieurs offerts par les triturateurs nationaux d'oléagineux par rapport au marché d'exportation dépassaient la différence entre les taux réglementaires et les taux compensateurs. Dans des conditions de livraisons restreintes au marché d'exportation, l'avantage des taux de transport différentiels ne se reflétait pas dans les prix offerts par les utilisateurs dans les Prairies. Les utilisateurs nationaux pouvaient s'approvisionner sans offrir des prix semblables à ceux des ventes à l'exportation.

Si un fermier choisissait de vendre du blé, de l'avoine et de l'orge à la Commission canadienne du blé (CCB), alors son revenu était moindre parce qu'un intérêt (non gagné) était payé sur de l'argent emprunté (non prêté) pour produire la récolte. Seule une partie des récoltes de 1977-1978, 1978-1979 et 1979-1980 a été vendue. Les ventes ont été effectivement reportées à 1980-1981. Le gouvernement a fait des avances de fonds pour une partie du grain non vendu, ce qui a aidé à annuler une portion des coûts additionnels de stockage et d'intérêt.

Le revenu perdu par les vendeurs de grain est réparti principalement entre trois secteurs, soit le transport, le gouvernement et les acheteurs de grain et d'oléagineux qui serviront dans les Prairies. Si la même quantité de grain est disponible pour être transportée après la modification aux taux de transport, les compagnies de chemin de fer et l'industrie du camionnage auront des revenus plus élevés. En supposant que le niveau de service aux vendeurs de grain s'améliore, alors la fréquence à laquelle le grain s'accumule dans les Prairies devrait être réduite à la condition qu'il puisse y avoir des ventes. Aux taux réglementaires précédents, les entreprises de camionnage ne pouvaient pas offrir des taux aussi bas et, de ce fait, ne transportaient qu'une quantité négligeable de grain aux marchés d'exportation. Les taux révisés offrent aux camionneurs l'occasion de concurrencer le transport ferroviaire.

Les gouvernements provinciaux et fédéral devraient aussi avoir des revenus accrus parce que la nécessité de subventionner des embranchements et de financer le remplacement des wagons-trémies ne devrait plus exister une fois que les coûts de transport du grain par chemin de fer sont respectés.

Le prix du grain et des oléagineux achetés à des fins locales dans les Prairies sera plus bas après l'augmentation des taux de transport. Des prix inférieurs du grain et des oléagineux réduiront le coût pour les entreprises utilisant ces produits. Si l'on suppose que les commerces utilisant le grain des Prairies n'augmentent pas la production, alors leur rvenu augmentera du montant de la réduction des coûts. Les stocks de grain et d'oléagineux se sont à l'occasion accumulés et les prix payés par les acheteurs locaux étaient bas par rapport aux prix à

l'exportation. Par conséquent, le revenu moyen gagné par les utilisateurs locaux sera inférieur à la réduction du prix multiplié par la quantité moyenne de grains et d'oléagineux vendue les années précédentes.

Si la restructuration des taux de transport n'influe pas sur le comportement du vendeur ou de l'acheteur, alors c'est à peine si elle répartit le revenu des vendeurs de grain au secteur du transport, au gouvernement et aux utilisateurs du grain des Prairies. Le résultat de tout cela est que le revenu combiné de tous les secteurs sera le même avant et après la modification. Selon le scénario qui suppose aucune modification aux décisions des acheteurs et vendeurs de grain, le secteur du transport agrandi réduit la fréquence à laquelle le grain s'accumule dans les Prairies. Toutefois, lorsque cela se produit, les utilisateurs locaux du grain en profitent à cause des prix déprimés qui en résultent. Dans la mesure où le revenu des acheteurs locaux de grain n'a pas augmenté autant que le revenu des vendeurs a chuté, alors l'élimination des excédents pourrait donner une légère augmentation des revenus combinés de toutes les parties concernées. Avec de la chance, leur revenu supplémentaire reste après l'indemnisation des vendeurs de grain.

Une fois que les vendeurs et acheteurs de grain ajustent leur production et l'utilisation de grain et d'oléagineux, le nombre de secteurs pouvant perdre de l'argent augmente. Si les utilisateurs, dans les Prairies, de grains de provende et d'oléagineux augmentent leur utilisation en raison de marges de profit plus grandes, le nombre de porcs additionnels, d'huiles végétales et le nombre réduit de bovins d'engraissement peuvent avoir une incidence sur les marchés canadien et nord-américain. Le Tableau A5.7 présente les secteurs additionnels qui pourraient subir une perte de revenu. Toutefois, la probabilité d'une perte

de revenu à cause d'une révision des taux de transport réglementaires varie. La probabilité que la production de porcs des Prairies augmentera suffisamment pour déprimer les prix nord-américains du porc dépend de l'ampleur de l'augmentation de la croissance due à la hausse des taux de transport. L'inconnue est de déterminer le nombre de porcs qui seraient produits si les taux de transport n'étaient pas révisés par rapport à la production prévue dans le cas d'une révision. Il est assez difficile d'isoler l'incidence probable à partir des données historiques dans le contexte de nombreuses autres modifications économiques, politiques et techniques en plus d'essayer de tenir compte des conditions économiques, politiques et techniques à venir dans lesquelles l'ajustement se produira.

La perte probable de revenu pour les producteurs canadiens de porcs à l'extérieur des Prairies dépend non seulement de la production de porcs dans les Prairies, mais aussi de l'économie dans laquelle le porc est vendu. La partie de revenu perdu par les secteurs qui n'est pas directement touchée par des taux de transport plus élevés fluctuera annuellement avec les autres conditions économiques ainsi que les prix que les utilisateurs des Prairies paient pour le grain ou les oléagineux. Par conséquent, la liste des secteurs pouvant perdre du revenu s'allonge lorsque les utilisateurs des Prairies s'ajustent sur les prix inférieurs du grain et des oléagineux. Toutefois, la certitude des conditions dans lesquelles leurs pertes éventuelles sont estimées est faible.

Les secteurs touchés indirectement par une modification aux taux de transport réglementaires devraient être reconnus, mais on devrait leur refuser un engagement financier à priori. Il devrait y avoir des dispositions pour les dédommagements lorsqu'une audience est justifiée.

c. Développement agricole

Les fonds fédéraux devraient servir, en plus d'indemniser les particuliers, à favoriser le développement agricole au Canada. Le développement agricole signifie une plus grande activité agricole, y compris, par exemple, une augmentation du revenu actuel des fermiers canadiens et de la croissance de leur revenu à venir. Le fait d'inclure le revenu de tous les fermiers canadiens signifie qu'une augmentation du revenu des producteurs du grain aux dépens des éleveurs peut ne pas être une augmentation nette pour tous les fermiers. De même, si le revenu des éleveurs des Prairies augmente tandis que les autres producteurs canadiens subissent une perte, il se peut que leur revenu combiné n'ait pas nécessairement augmenté.

Le Tableau A5.8 indique que le secteur de l'agriculture subirait probablement une perte de revenu advenant une révision des taux de transport réglementaires tandis que le reste de l'économie connaîtrait des hausses de revenu. Pour maintenir le revenu attendu provenant du transport, du gouvernement et des utilisateurs de grain et d'oléagineux dans les Prairies, le mode de versement ne devrait pas diminuer ces possibilités de développement. Il y a un potentiel de développement économique créé par la révision des taux de transport en raison des niveaux d'investissement dans le transport et des prix inférieurs des commerces des Prairies utilisant du grain et des oléagineux. Par conséquent l'indemnisation ne devrait pas susciter un développement agricole, mais elle devrait réduire ou dissiper toutes les possibilités créées par une révision des taux réglementaires.

d. Neutralité

La neutralité signifie que les fermiers et les négoces agricoles prendraient les mêmes décisions, qu'il y ait ou non une indemnisation. En d'autres mots, il importe peu aux compagnies de chemin de fer de savoir qui partage les coûts d'expédition de grain, du moment qu'elles reçoivent le même revenu. De même, les marchands de grain, les transformateurs et les utilisateurs locaux prendraient la même décision, qu'il y ait ou non paiement de transfert. Enfin, les producteurs de grain ne seraient pas non plus touchés par le versement pour ce qui est de la façon dont le grain a été produit, les cultures choisies et du niveau de production. Il est évident que la neutralité est une norme théorique qui ne peut être atteinte réellement. Même si les fermiers ont reçu un chèque annuel qui devrait correspondre aux pertes totales subies en raison des modifications aux taux de transport, l'argent serait dépensé pour des articles relativement différents si aucune indemnisation n'était versée. Par conséquent, l'objectif de la neutralité devrait être de déterminer le mode de versement qui maintiendrait les mêmes achats relatifs d'entrées et les ventes de produits comme si aucun versement n'était effectué.

5. EFFICACITÉ DU CRÉDIT AUX VENTES NETTES COMME MODE DE VERSEMENT

L'argent versé par le biais de la LGTO devrait indemniser les particuliers et les entreprises touchés financièrement par des taux de transport réglementaires plus élevés, favoriser une mise en valeur agricole plus rapide et maintenir les encouragements économiques que fournit le marché.

a. Indemnisation

On a déterminé que les vendeurs de grain des Prairies subissent des pertes financières en raison du taux de transport plus élevés pour le grain expédié des Prairies. Le crédit aux ventes nettes essaie de rétablir cette perte de revenu. Le total des fonds nécessaires au rétablissement du revenu précédent, dans la mesure où tous les prix du grain et des oléagineux chuteraient d'un montant correspondant aux coûts supplémentaires du transport, serait égal aux ventes annuelles moyennes multipliées par la diminution du prix. En 1981-1982, la diminution du prix aurait atteint une moyenne de 20,90 $ la tonne si les taux de transport avaient reflété le coût total du transport. En outre, en 1981-1982, 31,5 millions de tonnes de grain ont été expédiées des Prairies et entre 3,5 et 5,5 millions de tonnes ont été vendues aux fermes, aux meuneries et à l'industrie de l'alimentation. Le choix de 1981-1982 comme année de référence laisse croire qu'entre 35 et 37 millions de tonnes de grain ont été vendues dans les Prairies, ce qui nécessiterait une indemnisation de 731 à 773 millions de dollars pour annuler la perte de revenu due aux taux de transport plus élevés. Les fonds fixes disponibles en vertu de la LTGO sont de 658,6 millions de dollars, ce qui représente un déficit variant entre 10 pour cent (72 millions de dollars) et 17 pour cent (114 millions de dollars). Le déficit au niveau du fonds d'indemnisation suppose une base de 31,5 millions de tonnes correspondant à la mise en marché soutenue normale à l'extérieur de la région des Prairies.

En 1981-1982, le niveau des mises en marché était partiellement dû à un report supérieur au niveau minimal de stockage de grain au 31 juillet 1981, et à une récolte supérieure à la moyenne. La récolte de 1981 a établi une production record de 42,5 millions de tonnes, qui n'a été surpassée qu'une fois depuis. Compte tenu des conditions climatiques, de la superficie ensemencée

en 1981 et des techniques classiques, le niveau moyen estimé de production en 1981 aurait été de 36 à 36 millions de tonnes Kraft (1980). Par conséquent, si 1981 avait été une année moyenne, les mises en marché totales des Prairies auraient été de 26 à 27 millions de tonnes, et non de 31,5 millions de tonnes. Un déficit au niveau du fonds d'indemnisation n'est révélateur que si 31,5 millions de tonnes constituaient un niveau normal attendu d'expédition de grain en 1981-1982. En fait, cette année-là, les expéditeurs ont atteint un sommet. En 1981-1982, environ 10 millions de tonnes de grain ont servi, dans les Prairies, comme semence, provende ou au traitement par l'industrie de l'alimentation. Un niveau normal d'expédition aurait été de 26 à 27 millions de tonnes.

Le fait d'inclure les ventes de grain dans les Prairies dans le volume admissible ajoute en fait près de 3,5 à 5,5 millions de tonnes à la base d'expédition normale de 26 à 27 millions de tonnes. Le volume de 31,5 millions de tonnes reflète plus précisément les ventes moyennes de grain tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des Prairies que les expéditions moyennes des Prairies. La subvention du Nid-de-Corbeau, tel qu'elle était calculée, était uniquement à 1981-1982. Elle surestimait la subvention là où on avait utilisé des estimations à plus long terme des expéditions probables.

Une réduction de prix égale aux taux de transport plus élevés suppose que les prix du grain et des oléagineux avant l'augmentation du taux ont toujours été un reflet des tarifs du Nid-de-Corbeau. Ce n'était pas le cas au cours des années où les stocks de grain se sont accumulés. Carter et cie (1984), indique que les prix moyens du marché libre des grains de provende ont chuté sous le niveau des prix à l'exportation en 1977-1978, 1978-1979 et 1979-1980.

Une étude effectuée par Mooney sur l'établissement du Millet a révélé que les prix après chargement étaient déprimés par rapport aux prix à l'exportation lorsque les stocks de millet s'accumulaient en raison de contingentements de livraison inadéquats, Mooney (1985). En outre, les fermiers retardant les ventes lorsque le réseau de transport ne permettait pas le transport de l'approvisionnement disponible. Si l'on suppose qu'il y aurait des approvisionnements excédentaires tous les trois ans, la perte de revenu combinée pour les vendeurs est évaluée à entre 30 et 40 millions de dollars par année.

La perte totale moyenne de revenu pour les vendeurs de grain est moindre que la différence entre 731 et 773 millions de dollars si les taux de transport augmentaient à 20,90$ la tonne. Si, pour déterminer le revenu perdu, l'on se fondait sur le volume des ventes attendu en 1981-1982 plutôt que sur le volume réel, l'indemnisation varierait, à la baisse, entre 607 et 648 millions de dollars par année. Par conséquent, étant donné un fondement historique servant à déterminer le revenu perdu possible par les vendeurs de grain, l'argent déjà prévu par la LTGO devrait rétablir correctement la perte annuelle moyenne. La LTGO ne prévoit pas de fonds d'indemnisation pur les niveaux de ventes de grain supérieurs aux niveaux historiques. Toutefois, sans encouragements financiers pour élargir le système de manutention du grain, il est peu probable que les ventes moyennes de grain dépasseraient le fondement historique.

L'approche du crédit aux ventes nettes ne fournit pas un mécanisme d'indemnisation des éleveurs de bétail. La probabilité qu'il y aura des prix plus élevés pour les bovins d'engraissement et que cela provoquera par la suite une baisse du revenu des exploitants des porcs d'engraissement de l'Est dépend de nombreux événements à venir, et des taux de transport. De même, l'effet d'abaissement des prix dû à la croissance incertaine de l'industrie

du porc des Prairies ne peut être déterminé de façon suffisamment précise pour établir des niveaux d'indemnisation. Par conséquent, l'indemnisation du secteur du bétail devrait être révisée à l'avenir pour déterminer l'incidence d'une modification aux taux de transport réglementaires sur le revenu des éleveurs de bétail au Canada.

b. Neutralité

(i) Vendeurs de grain et d'oléagineux

Un crédit aux ventes lié aux transactions est neutre par rapport à toutes les transactions admissibles du marché. Le vendeur est indifférent quant à savoir qui achète le grain parce que le crédit aux ventes nettes est identique. La décision de vendre à un marchand de grain achetant du grain de provende pour le revendre dans d'autres régions du Canada ou à un fermier des Prairies se fonde sur les conditions de vente qui sont indépendantes du crédit aux ventes nettes. Dans la plupart des cas, les acheteurs de grain de provende devraient offrir des prix comparables. Lorsque l'indemnisation est liée à une vente plutôt qu'au moyen de transport, l'utilisateur des grains de provende, l'acheteur ou le transformateur dans les Prairies est en concurrence égale avec les compagnies achetant du grain et le faisant transporter à l'extérieur de la région à un taux de transport réduit.

Les fermiers qui vendent leur grain directement aux transformateurs aux États-Unis comme grains de provende ou oléagineux devraient aussi avoir droit au crédit aux ventes nettes. Cela pourrait se faire au passage de la frontière où l'agent de douane canadien pourrait effectuer le traitement de la carte de crédit. Cependant, dans la plupart des cas, les vendeurs de grain canadiens exporteront des produits aux États-Unis et les fermiers ne devraient pas être pénalisés pour faire le commerce de leurs grains sur les marchés d'exportation.

Le crédit aux ventes nettes de grain pour les grains et les oléagineux admissibles est discriminatoire à l'endroit des cultures qui ne sont pas admissibles au versement, notamment les cultures fourragères. Parce que les cultures admissibles ont droit à un crédit aux ventes nettes de grain et que les cultures fourragères n'y ont pas droit, il y a là un encouragement explicite à ne produire que les cultures admissibles. Les fourrages servent principalement sur la ferme et seulement une partie serait admissible à un crédit de toute façon. Cependant, il ne s'agit pas d'un changement à la situation en vertu du mode actuel de versement prévu à la LTGO.

À part l'encouragement pour vendre des grains, des oléagineux ou des légumineux, il y a une pénalité indirecte pour quelqu'un qui donne son propre grain en nourriture à son bétail. Il n'y a pas de crédit sans qu'il y ait transaction de grain ou d'oléagineux. Les fermiers ne seront pas non plus indemnisés si les achats de grains et d'oléagineux dépassent les ventes. Ce mécanisme d'indemnisation encouragera une plus grande spécialisation sur la ferme pour ce qui est de la production de cultures et de l'élevage de bovins dans les Prairies. Les fermes se spécialisant dans la production de produits laitiers, de porcs, de volailles ou de boeufs ne produiront que leurs besoins en grains de provende si les coûts de production sont inférieurs aux coûts d'acquisition. Dans la mesure où les crédits aux ventes nettes font diminuer les coûts d'acquisition, les fermes d'élevage auront plus tendance à acheter des grains de provende qu'à les produire. En outre, là où les fermes d'élevage produisaient auparavant des grains alimentaires et achetaient des grains de provende, le crédit aux ventes nettes ne découragerait pas cette critique. Dans ces cas, cependant, le fermier transporterait des récoltes comme le blé ou le canola chez un marchand et reviendrait avec des aliments préparés. Le crédit aux ventes de grain nettes serait réduit par les débits pour tous les achats de grains de provende et il n'y

aurait aucune réduction pour l'achat d'aliments préparés. Les coûts supplémentaires de préparation des aliments devraient être comparés au revenu ajouté provenant des grains alimentaires plus le crédit aux ventes nettes de grain, moins le coût supporté par un particulier pour produire ses propres grains de provende.

Un résultat possible serait la réorganisation commerciale de la ferme. Dans ce cas, l'élevage des bovins serait intégré comme entité distincte et serait admissible comme agent légitime puor acheter les grains de provende. Le grain vendu à une compagnie d'élevage serait admissible pour le crédit aux ventes nettes de grain. Dans les cas où la réorganisation peut être la meilleure solution pour certaines fermes, le crédit aux ventes nettes de grain ne serait pas en soi un motif suffisant pour intégrer de nombreuses fermes.

(ii) Acheteurs de grains et d'oléagineux

Les fermiers ayant des ventes de grain admissibles verront les crédits annulés par les achats de grain. Le coût du grain pour un fermier équivaudra au prix d'achat plus la perte du crédit aux ventes nettes de grain. Le coût supplémentaire peut décourager l'achat de grains de provende certifié ou enregistré, mais pour que ces produits soient admissibles à un crédit, il doit y avoir un débit correspondant.

Des fermiers peuvent tenter d'importer des grains admissibles directement des États-Unis et de les commercialiser comme leur propre produit. Dans la mesure où le crédit aux ventes nettes de grain dépasse le coût de la manutention et du transport, ces activités seraient rentables. Pour se protéger contre cette possibilité, des agents de douane canadiens devraient exiger que tous les importateurs de grain précisent s'ils sont fermiers ou marchands. Toutes les importations par des fermiers devraient être

traitées à la frontière et portées au numéro de la carte de crédit identifiant le fermier. Les contrôles actuels aux points d'entrée internationaux devraient restreindre la plupart de ces problèmes.

En vertu d'un système où le versement des fonds créés par la LTGO se fonde sur les ventes, aucune utilisation finale du grain ne reçoit un traitement préférentiel. Dans la situation actuelle où les taux de transport sont abaissés pour le grain expédié à partir de la région, les acheteurs voulant utiliser le grain dans la région des Prairies doit offrir le même prix offert par les agents voulant expédier le grain à un taux réduit.

La LTGO a reconnu la position désavantageuse de l'industrie de la trituration de l'huile végétale et a ajouté les produits préparés de ce secteur à la liste des produits admissibles au fonds. Si le versement se fonde sur les ventes de grain par les fermiers, il n'est pas nécessaire d'inclure des produits préparés à la liste des produits admissibles. Par exemple, lesconditionneurs de canola devraient être indifférents entre le système actuel et le système proposé en vertu duquel ils paieraient des taux de transport plus élevés annulés par des coûts inférieurs des grains de provende payés par les fermiers. En radiant de la liste des produits admissibles les produits préparés, l'argument voulant que le Canada subventionne directement l'exportation de ces produits ne tient plus. En vertu des règles du GATT, les subventions à l'exportation de produits autres que les produits primaires sont interdites. Le GATT définit les produits primaires comme "tout produit de la ferme, de la forêt ou de la pêche, dans sa forme naturelle ou ayant subi une transformation demandée par le client pour le préparer en vue de sa mise en marché en quantité importante sur le marché international". D'après cette définition, l'huile de canola, les aliments ou les moulées ne sont pas des produits primaires. Par conséquent, l'approche d'un crédit aux ventes nettes a une incidence sur un produit primaire, mais pas sur un produit transformé.

Lorsque des subventions sur des produits primaires semblent aider un pays exportateurs, les mesures prévues par le GATT sont moins rigoureuses. L'article 10 du GATT prévoit que les signataires conviennent de ne pas accorder directement ou indirectement de subventions de façon que le signataire accordant une telle subvention s'accapare une part plus qu'équitable du commerce mondial d'un tel produit. L'article 10 oblige les signataires à ne pas subventionner des produits primaires de façon à en porter le prix sous celui d'autres fournisseurs du même marché. Un versement aux compagnies de chemin de fer pour abaisser les taux de transport pour le grain exporté depuis les Prairies serait selon toute probabilité perçu comme une subvention directe d'un produit primaire alors qu'un crédit aux ventes nettes serait une subvention indirecte. Dans l'un ou l'autre cas, la position du Canada serait que le versement n'abaisse pas les prix mondiaux des produits admissibles et n'accorde pas au Canada une plus grande part du commerce mondial du grain.

Pour les partenaires commerciaux du Canada, un crédit aux ventes nettes est plus un moyen neutre d'indemniser les fermiers que d'abaisser les taux de transport pour l'exportation de grains et de produits connexes.

En vertu de la méthode actuelle de versement prévue par la LTGO, l'industrie de l'élevage dans la région des Prairies doit satisfaire aux prix offerts par les acheteurs de grain de provende qui expédient le produit à l'extérieur de la région. Seulement dans des circonstances où les livraisons courantes ne peuvent se faire à l'extérieur de la région et où les propriétaires de grain ne sont pas prêts à stocker leur grain jusqu'à ce que le système soit moins congestionné, seulement dans ces circonstances le prix accepté par les fermiers pour la vente à l'industrie locale des bovins sera-t-il inférieur au prix offert par les exportateurs. De telles possibilités devraient être de moins en moins fréquentes à

l'avenir en raison de la capacité accrue du réseau de transport. De même, un versement qui se fonde sur les ventes ne constituerait pas un traitement de faveur pour l'acheteur parce que l'industrie de l'élevage dans la région des Prairies serait toujours en concurrence avec les acheteurs à l'exportation. Cependant, la concurrence ne donne à personne un avantage en raison d'un versement effectué par le gouvernement. Les acheteurs de grain de provende pour l'est du Canada doivent offrir des prix semblables aux acheteurs de grain de provende pour l'ouest du Canada. Personne n'est favorisé parce qu'un versement du gouvernement annule une partie de leurs coûts d'achat. Les deux acheteurs doivent évidemment faire concurrence directement aux prix offerts par les importateurs par l'intermédiaire de la Commission canadienne du blé.

c. Développement économique agricole

Dans les Prairies, il se produira un développement économique agricole dans les secteurs des grains et de l'élevage des bovins. Un réseau de transport plus grand permettra aux fermiers des Prairies d'expédier plus de grain aux acheteurs à l'exportation si une plus grande production est dans leur intérêt économique. Un crédit aux ventes nettes constitue un encouragement supplémentaire pour produire des grains et des oléagineux. S'il n'y avait aucune indemnisation, les prix réduits des grains et des oléagineux pourraient avoir pour conséquence une production et une activité économique moindres. Un crédit aux ventes nettes complète les prix du marché des grains et des oléagineux. Le prix combiné du grain ne sera inférieur que si tout l'argent du gouvernement a servi à réduire les taux de transport du grain exporté.

Le différentiel du prix du grain entre un crédit aux ventes nettes et une réduction des taux de transport varie selon la quantité de grain exporté. Dans le cas d'un crédit aux ventes nettes, si les niveaux d'exportation sont égaux ou supérieurs à 31,5 millions de tonnes, le prix combiné moyen de grain sera de 2 $ à 3,50 $ de moins la tonne que si les versements sont effectués aux compagnies de chemin de fer. Les années où les expéditions sont inférieures à 26 millions de tonnes, il n'y aura aucune différence au niveau du revenu entre une méthode de versement qui répartit l'argent aux compagnies de chemin de fer et un crédit aux ventes nettes pour les vendeurs. Quant aux expéditions entre 26 et 31,5 millions de tonnes, le différentiel du prix du grain entre la méthode du crédit aux ventes nettes et des versements directs aux compagnies de chemin de fer est positif, mais inférieur à 2 $ la tonne.

La croissance du différentiel à long terme de la production de grains et d'oléagineux dans les Prairies ne subira pas l'influence de la différence des prix du grain entre le crédit aux ventes nettes et les versements aux compagnies de chemin de fer. La valeur éventuelle du dollar canadien, les politiques commerciales internationales, les taux d'inflation aux pays, les taux d'intérêt et le rendement des récoltes influeront davantage sur la production qu'une différence des prix de 2 $ à 3,50 $ la tonne.

Étant donné qu'il est peu probable que l'économie du grain des Prairies croisse plus vite ou lentement en raison de la différence entre un crédit aux ventes nettes et des versements aux compagnies de chemin de fer, il n'en est pas de même pour l'industrie de l'élevage. Le coût moyen au niveau des Prairies des grains de provende est supérieur à 20 $ à 21 $ la tonne dans le cas du versement aux compagnies de chemin de fer par rapport au crédit aux ventes nettes. Les coûts de production pour le porc, la

volaille, le lait et le boeuf diminueront tous proportionnellement à la quantité de grains de provende nécessaire. La possibilité de croissance économique dépend des ententes du marché pour vendre le produit, de la rentabilité et de la tendance chez les fermiers à investir dans l'industrie de l'élevage. La possibilité de développement économique de l'industrie de l'élevage dans les Prairies est beaucoup plus grande dans le cas d'un crédit aux ventes nettes que dans le cas de versements aux compagnies de chemin de fer.

Hausser les coûts du transport pour les acheteurs peut, à l'occasion, faire que l'acheteur louera des camions pour transporter le grain. Dans la mesure où les expéditeurs peuvent comparer les deux modes de transport en termes de taux qui sont un reflet plus exact de leur structure de coûts, il est possible, dans certaines situations, de réaliser de véritables économies si le transport par camion est concurrentiel. Par conséquent, l'approche d'un crédit aux ventes nettes de grain peut avoir pour résultat un système de manutention du grain moins dispendieux parce qu'il n'est pas discriminatoire indirectement contre l'industrie du camionnage.

6. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

En consignant toutes les transactions de grain et d'oléagineux, on peut parvenir à verser l'argent engagé en vertu de la LTGO aux fermiers en fonction de la part de ventes nettes de chaque fermier. Ces renseignements sont déjà consignés aux fins de l'impôt sur le revenu et il n'est donc pas nécessaire de produire de nouvelles données. Tous les acheteurs sont tenus de présenter des dossiers où sont consignés les achats de grains et d'oléagineux de fermiers. À la fin de chaque campagne agricole, un organisme central serait chargé de compiler toutes les transactions, d'envoyer par la poste les résumés des relevés à tous les participants pour qu'ils vérifient leurs ventes et leurs reçus, et de vérifier les rapports qui semblent douteux.

Un système en vertu duquel chaque vendeur est indemnisé, peu importe ce que l'acheteur fait avec la récolte, est neutre pour ce qui est de toutes les transactions sur le marché. À l'heure actuelle, seuls le grain ou les produits du grain expédiés des Prairies sont admissibles à l'indemnisation. En vertu du mode proposé de versement, les prix des grains et des oléagineux dans les Prairies seraient un reflet de tous les coûts du transport des marchandises aux points d'exportation.

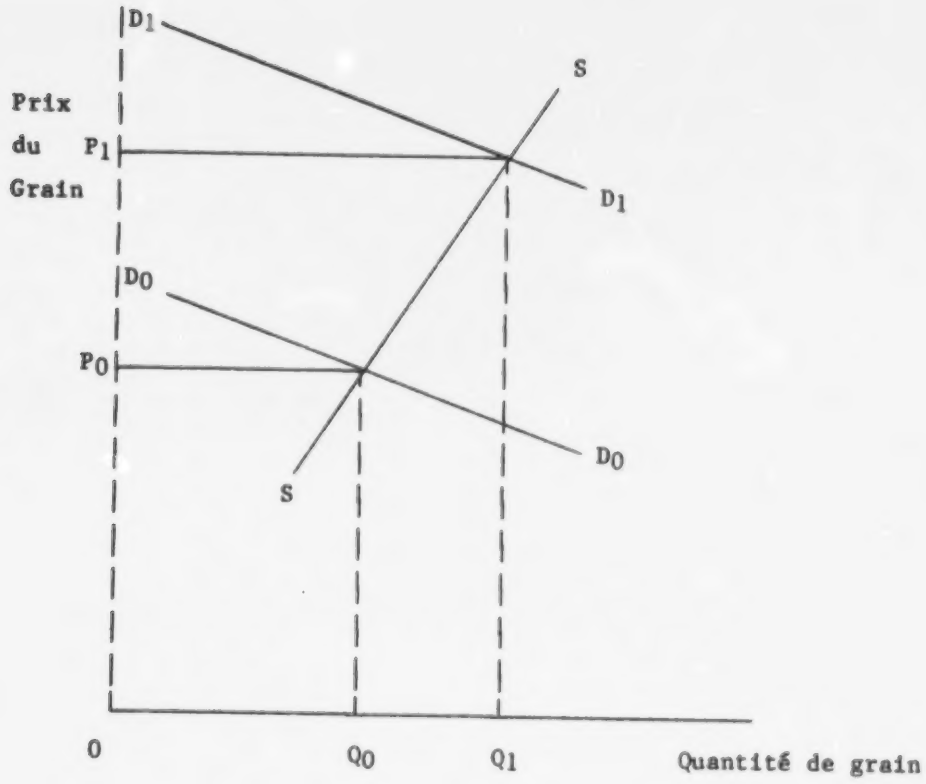
Présentement, lorsque les services de transport sont adéquats pour les mouvements de toutes les récoltes que les fermiers veulent expédier, les prix à l'intérieur des Prairies sont artificiellement gonflés par le versement de fonds gouvernementaux aux compagnies de chemin de fer. Les prix artificiellement gonflés du grain et des oléagineux font hausser le coût pour les usagers des Prairies. Des versements directs aux vendeurs feraient baisser les prix des produits sur lesquels le gouvernement exerce une influence. Le crédit aux ventes nettes annulerait entre 83 et 90 pour cent de la baisse des prix du grain et des oléagineux. La différence moyenne entre les prix des récoltes versés aux fermiers et le crédit aux ventes nettes ne devrait pas dépasser de 2 $ à 3,50 $ la tonne.

Une méthode de versement qui répartit les fonds en fonction des ventes nettes identifie les perdants dans un système de transport transmettant aux fermiers qui vendent du grain et des oléagineux tous les coûts du service. Si des taux réglementaires étaient en vigueur et s'il n'y avait aucun surplus de grain, alors toutes les ventes seraient un reflet des frais de transport plus bas et les prix des produits dans les Prairies seraient plus élevés. Une hausse des taux de transport qui seraient un reflet des coûts abaisse effectivement les prix des produits dans les Prairies parce que les prix à la sortie de la ferme sont déterminés principalement par les ventes sur des marchés à l'extérieur des

Prairies moins les coûts nécessaires pour atteindre ces marchés. Un mode de versement qui annule la réduction des prix des produits à la sortie de la ferme par un crédit aux ventes nettes de grain sur toutes les ventes indemnise tous les perdants avec un minimum de distorsion entre les prix des produits.

TABLEAU A5.1

VERSEMENTS AUX ACHETEURS OU VENDEURS DE GRAIN



Si aucun versement n'est effectué aux acheteurs ou aux vendeurs, le prix sur la marché est OP_0 et OQ_0 est la quantité des grains vendue. Un versement effectué pour chaque tonne de grain acquise par un acheteur déplacerait la courbe de la demande de D_0D_0 à D_1D_1. La subvention unitaire est égale à OP_1-OP_0. Dans un marché concurrentiel, les acheteurs feraient des offres de prix correspondant à OP_1 avec la subvention. Les prix du marché augmenteraient du montant de la subvention. Les ventes totales passeraient de OQ_0 à OQ_1. Par contre, si le gouvernement transférait le versement unitaire de $OP_1 - OP_0$ auxfermiers en plus du prix du marché de OP_0, le prix combiné aux vendeurs serait $OP_0 + P_0P_1$ (versement) = OP_1.

BIBLIOGRAPHIE

Challis, David, (1973), The Law of Expropriation, 2e édition, MacMillin Co., Toronto.

Carter, C. A., Hickson A., Kraft, D. F., The Welfare Effects of Export Constraints in the Canadian Feed Grains Market, Revue canadienne d'économie rurale, 32, (mars 1984).

Kraft, D.F., (1980), The Crop Production Potential in the Prairie Provinces, Department of Agricultural Economics and Farm Management, University of Manitoba.

Mooney, W. D., (1985), An Econometric Analysis of Rapeseed Basis Behaviour, Thèse de maîtrise en sciences non publiée, University of Manitoba.

ANNEXE 6

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE
DE LA FAISABILITÉ TECHNIQUE/ADMINISTRATIVE
DE LA MISE EN PRATIQUE DES POSSIBILITÉS QUI CONSISTENT À
VERSER LA SUBVENTION AUX PRODUCTEURS
EN SE FONDANT SUR LA SUPERFICIE CULTIVÉE**

Rédigé par Agriculture Canada; mars 1985.

1. Parmi les autres critiques qui ont été formulées à l'égard des possibilités qui consistent à verser la subvention aux producteurs comme dans le passé, celle qui fait état de la complexité du calcul et de la distribution des versements a soulevé des inquiétudes quant à savoir si ces possibilités seraient techniquement réalisables et/ou si elles entraîneraient des frais d'administration excessifs. La présente annexe résume les résultats d'une analyse qu'Agriculture Canada a effectuée récemment au sujet de la faisabilité technique/administrative de la mise en pratique des possibilités qui consistent à verser la subvention aux producteurs comme dans le passé. Cette analyse a été effectuée pour le compte du Comité d'enquête sur le mode de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau. L'énoncé complet des résultats en question sera communiqué très bientôt sous forme d'un document de travail du Ministère.

2. Il existe quatre genres principaux de possibilités traditionnelles en matière de versement de la subvention en fonction de la superficie ensemencée, c'est-à-dire:

a) verser la subvention d'après le nombre d'acres cultivées, comme dans le cas de la proposition du rapport Gilson qui préconise que le nombre d'acres en question soit rajusté en fonction de la productivité, ou que la subvention soit établie d'après la production possible;

b) répartir la subvention d'après les envois de grains réglementaires effectués dans le passé;

c) répartir la subvention d'après les ventes de grains réglementaires effectuées dans le passé et consignées;

d) verser la subvention selon une formule combinant les trois possibilités précédentes, comme la proposition de subvention au transport sous forme de crédits aux producteurs, qui joint la méthode selon laquelle la subvention est versée d'après les ventes effectuées à la formule du rapport Gilson.

3. Les modes de versement traditionnels seraient différents des autres façon de répartir cette dernière entre les producteurs, comme la méthode consistant à le faire en fonction du volume moyen des ventes ou des envois (actuel ou en évolution), car ils établiraient en général que la répartition des versements futurs se ferait selon une année ou une période de référence. Il faudrait que ces possibilités soient reliées à la superficie ensemencée, pour que les versements soient faits à perpétuité. C'est pourquoi l'approche proposée par le rapport Gilson est essentielle à d'autres possibilités établies de versement de la subvention aux producteurs. Nous avons axé notre étude sur cette approche parce que si elle se révélait impossible à réaliser, il en serait de même pour les autres.

4. Selon le rapport Gilson, les versements faits à chaque producteur seraient calculés en fonction d'un mode de répartition des versements d'après le total des acres cultivées pendant une année de référence, lesdits versements étant faits aux exploitants agricoles. Toutefois, les nouvelles acres cultivées ne seraient pas admissibles aux fins de la subvention, tout comme celles qui pourraient cesser d'être cultivées par la suite. Les terrains admissibles excluraient ceux qui n'ont pas été inscrits dans les livrets de permis de la Commission canadienne du blé (CCB), ceux qui n'ont pas été évalués par les commissions d'assurance-récolte provinciales, et ceux qui n'étaient pas cultivés pendant l'année de référence. La production et les versements possibles (estimatifs) par quart de lotissement, pendant l'année de référence, seraient établis en fonction:

a) du rendement moyen par genre de sol dans les zones de risque, selon les commissions d'assurance-récolte;

b) de la rotation des cultures dans les zones de risque, ces cultures continuant en effet d'être caractérisées par leur alternance;

c) du nombre d'acres cultivées par quart de lotissement, d'après les dossiers de répartition de l'impôt municipaux;

d) des tarifs de transport moyens dans cette zone de risque.

Les versements par exploitation agricole équivaudraient à la somme des versements par quart de lotissement énumérés dans le livret de permis de la CCB de chaque exploitant agricole.

5. L'étude a porté surtout sur la Saskatchewan parce que les données sur les superficies ensemensées qui provenaient des dossiers de répartition de l'impôt municipaux, contrairement à celles de l'Alberta, du Manitoba et de la Colombie-Britannique, figuraient déjà dans le fichier informatique de la Saskatchewan Crop Insurance Board (SCIB). Si la campagne agricole 1981-1982 a été choisiecomme année de référence, c'est avant tout parce qu'elle avait été recommandée par le rapport Gilson.

6. Deux bases de données principales ont servi à évaluer les possibilités d'application de la méthode Gilson. Le fichier informatique de la SCIB énumère tout les quarts de lotissement agricoles dont au moins une acre était cultivéependant l'année de référence. Les fichiers informatiques de la CCB contiennent les numéros de permis de tous les producteurs inscrits dans les registres de cette dernière, et on y trouve aussi les coordonnées du terrain qui figure dans le livret de permis de chaque producteur.

7. Les estimations de la production et des versements possibles par quart de lotissement ont été calculées de la façon indiquée dans l'annexe II du Rapport du groupe de travail sur les versements aux producteurs publié par Agriculture Canada en mai 1983. Le fichier informatique de la SCIB n'a pas posé beaucoup de problèmes, ce qui n'a rien de surprenant. Il contenait des données sur 371 613 quarts de lotissement, dont quelque 1 215 relevés ont été supprimés pour les raisons suivantes:

   - 300 relevés indiquaient que le quart de lotissement était situé en Alberta;

   - 49 relevés n'indiquaient aucune acre cultivée;

- 257 relevés existaient en double;

- 609 relevés avaient un code de quart de lotissement supérieur à 4.

En outre, 5 429 relevés avaient un code spécial au lieu du nombre d'acres cultivées. Nous leur avons attribué dans chaque cas 25 acres, avec l'avis du personnel de la SCIB, et nous les avons gardés dans le fichier informatique. C'est ainsi que la superficie ensemencée admissible pour l'ensemble de la Saskatchewan, fournie par la commission d'assurance-récolte de cette province, se composait de 370 398 quarts de lotissement.

8. Le tableau suivant indique certains des versements estimatifs à l'acre de 1984-1985, en supposant le versement aux producteurs d'une indemnité équivalant à 80 pour cent des frais, par genre de sol et zone de risque. Nous avons évalué à 0,8 X 356 millions = 285 millions la part reçue par la Saskatchewan en 1984-1985 dans le cadre de l'application de la possibilité 80-20, part qui était fondée sur la proportion moyenne des expéditions de grain par chemin de fer représentée par cette province pendant une période de cinq ans se terminant en 1981-1982.

Indemnités estimatives à l'acre de 1984-1985
dans le cas de la possibilité des 80-20

TYPE DE SOL	- En dollars à l'acre - ZONE DE RISQUE 6	9	16	17	21
1	-	-	7.67	10.17	10.56
2	6.50	6.55	7.54	9.95	10.45
.					
.					
.					
7	5.70	5.81	6.95	8.68	9.36
8	5.46	5.59	6.51	8.34	9.01
.					
.					
.					
13	3.60	3.66	3.95	5.62	5.91
14	3.07	3.15	3.31	4.71	4.96

Les résultats confirment que les versements établis selon le nombre d'acres en culture et rajustés en fonction de la productivité diminueraient à mesure que baisserait la qualité du sol, et augmenteraient à mesure que s'accroîtrait la distance à parcourrir pour arriver au port le plus rapproché. Le plus petit versement à l'acre serait de 3,07 $ pour un sol du type 14 situé dans une zone de risque 6, tandis que le plus considérable serait de 10,56 $ pour un sol du type 1 dans une zone de risque 21. À noter que le versement par quart de lotissement serait le même que le versement à l'acre correspondant, multiplié par le nombre d'acres en culture par quart de lotissement.

9. À cause du temps limité, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la répartition des versements entre les exploitations agricoles. Nous avons pu toutefois vérifier la possibilité technique de prendre les mesures nécessaires. La première, qui permettrait de calculer le versement par exploitation agricole, déterminerait la superficie ensemencée établie par la CCB et figurant dans le livret de permis. Cela signifierait qu'il faudrait établir la corrélation entre le fichier de la CCB sur l'histoire des propriétés foncières, qui contient la description légale de chaque terrain cultivé et les coordonnées du propriétaire, et le numéro de permis de la CCB ainsi que le fichier indiquant le nom et l'adresse dudit propriétaire. Cette initiative permettrait de déterminer quels sont les producteurs admissibles et les cas où un terrain est possédé en vertu de plus d'un livret de permis. Cette corrélation a été vérifiée avec succès pour une partie des relevés de la CCB, et cette dernière l'établit d'ailleurs chaque année pour calculer les versements définitifs. Nous ne nous sommes donc pas préoccupés de cette étape, pour vérifier une phase plus importante du processus.

10. L'aspect le plus complexe (de loin) du calcul du versement à faire à chaque exploitation agricole serait celui qui consisterait à mettre le fichier de la SCIB en corrélation avec les données de la CCB, au moyen de la description légale de chaque quart de lotissement. Cette corrélation aurait pour but de préciser qui toucherait l'indemnité, et d'établir le total des versements correspondant aux quarts de lotissement exploités par chaque producteur. Comme nous n'avons pas franchi l'étape précédente, nous avons vérifié ladite corrélation au moyen du fichier de la SCIB et d'unepartie des relevés de la CCB (fichier sur l'histoire des propriétés foncières).

Nous avons obtenu les données nécessaires à partir de cesrelevés, en mettant de côté les cas problématiques qui ne donnaient pas lieu à une vérification de la corrélation précitée dans le cas de la description légale des terrains seulement. Au total, 398 777 terrains figurent dans le fichier des propriétés foncières de 1981-1982. Nous avons constaté que certains terrains y étaient inscrits plusieurs fois à cause de facteurs comme les permis spéciaux et collectifs, et l'exploitation de terrains par plus d'un producteur. Au total également, nous avons supprimé du fichier 192 947 relevés, dont près du tiers existaient en double. Les deux autres tiers se composaient de relevés ayant trait à des terrains partagés et de relevés pour la moitié où la totalité de quarts de lotissement. Nous aurions repéré et traité les relevés en double exemplaire si le fichier des propriétés foncières et celui des noms et adresses avaient tout d'abord été mis en corrélation. Le problème des terrains partagés ne consisterait qu'à répartir au prorata l'indemnité par terrain, en fonction de la part de terrain détenue par chaque exploitant concerné. Le fractionnement d'un relevé relatif à la moitié ou à la totalité d'un lotissement pour obtenir un relevé portant sur un quart de lotissement ne poserait un problème que dans le cas de terrains de dimensions irrégulières, et seulement s'il y avait changement d'exploitant. On pourrait remédier facilement à ce problème au cours du traitement du paiement annuel si un mode de versement fondé sur la superficie ensemencée était éventuellement adopté.

Dans l'ensemble, l'analyse nous a par conséquent permis de déterminer que les relevés supprimés ne poseraient pas de problèmes techniques insurmontables. C'est ainsi que le nombre total de relevés de la CCB utilisés pour vérifier la corrélation aux fins de la détermination légale des terrains a été de 205 860.

11. Les descriptions légales de terrains, dans le cas des quarts de lotissement, contiennent huit codes distincts, à partir du code médian jusqu'à l'identificateur de quart de lotissement. Le nombre maximum de relevés qui auraient pu être mis en corrélation à partir des données du fichier de la SCIB et d'une partie des données du fichier de la CCB s'est élevé à 205 860. Le nombre réel de relevés qui ont été mis en corrélation a été de 200 155, et 5 818 relevés de la CCB n'ont pas été mis en concordance les uns avec les autres. Le taux d'erreur représenté par ces derniers a donc été de 2,8 pour cent.

C'est pourquoi notre conclusion fondamentale est que la proposition du rapport Gilson est techniquement réalisable, au moins en ce qui concerne la Saskatchewan. Les fichiers de la CCB visent toute la région désignée, et il est peu probable que leurs données pour le reste de la région concernée seraient différentes de celles qui se rapportent à cette province. Le fichier de la commission de l'assurance-récolte de l'Alberta et celui de la commission du même nom exerçant son activité au Manitoba contiendraient probablement le même genre de données que le fichier de la SCIB, parce que ces organismes doivent eux aussi faire des versements chaque année.

D'autres possibilités, comme celle de la subvention au transport sous forme de crédits aux producteurs, qui consiste à mettre le volume moyen des ventes/envois pour une période de cinq ans en corrélation avec l'ensemble des terrains admissibles, poseraient des problèmes supplémentaires qui n'ont pas été examinés ou vérifiés. Même si l'une des principales inconnues a été clarifiée relativement à cette possibilité, la faisabilité de cette dernière n'a pas encore été pleinement établie.

12. Au printemps de 1983, Agriculture Canada a rédigé une demande à présenter au Conseil du Trésor en prévision de la mise en pratique de la recommandation du rapport Gilson en matière de versements faits aux producteurs. Le présent document a permis d'évaluer les frais d'instauration tant de la formule Gilson que de la formule de la subvention au transport sous forme de crédits aux producteurs, ainsi que les frais annuels qui résulteraient de l'application de ces deux formules, en supposant que la dernière n'est pas techniquement impossible. En établissant les frais d'instauration, nous avons tenu pour acquis que la période nécessaire, soit de 6 à 8 mois, resterait la même que celle qui sous-tend l'étude des frais effectuée en 1983. Les estimations du rapport précédent, révisées, tiennent compte de l'inflation qui a prévalu depuis, et de l'expérience supplémentaire qu'il faudrait acquérir en matière d'ulilisation du genre d'ordinateur qui serait probablement nécessaire pour donner suite à chacune des possibilités.

	Frais d'instauration	Frais d'application annuels
	- En millions de dollars de 1985 -	
Formule Gilson	2.5 - 3.5	1.25
Formule de la subvention au transport sous forme de crédits aux producteurs	3.0 - 4.0	1.25

Les frais d'instauration de la formule recommandée par le rapport Gilson pourraient varier de 2,5 à 3,5 millions de dollars, selon que le système informatique actuel du Bureau de stabilisation du revenu des céréaliculeurs de l'Ouest n'aurait qu'à être amélioré ou rendu plus puissant, ou que cette instauration exigerait un ordinateur central. Quant aux frais d'instauration de l'autre formule ou possibilité, ils varieraient probablement de 3 à 4 millions de dollars, et les 500 000 $ supplémentaires seraient consacrés au perfectionnement de systèmes et aux logiciels, pour permettre de déterminer quelle part des ventes moyennes pendant une période cinq ans il faut attribuer à chaque quart de lotissement. Comme ces deux possibilités n'ont rien de nouveau, les frais d'application annuels seraient d'environ 1,25 million de dollars constants.

ANNEXE 7

COMPARAISON ENTRE LES FRAIS D'ADMINISTRATION

Les frais d'application d'un régime de versements ont souvent été cités comme un avantage ou un désavantage par les promoteurs de divers systèmes. Le Comité a décidé que pour être acceptable, un mode de versement donné ne devrait pas être trop onéreux pour le trésor public.

Le tableau suivant compare les frais estimatifs que le gouvernement doit actuellement assumer pour faire ses versements aux chemins de fer à ceux qu'il devrait supporter pour donner suite à la proposition consistant à effectuer les versements selon les ventes, et à la proposition préconisant que ceux-ci soient effectués en fonction de la superficie ensemencée.

Le Comité a obtenu des estimations de coûts pour la première solution de rechange aussi bien que pour la seconde. Les estimations de frais d'administration relatives à la première supposent que celle-ci serait appliquée par le BSRCO pour le compte du ministère des Transports, organisme au nom duquel les fonds nécessaires au versement de la subvention du Nid-de-Corbeau sont votés par le Parlement. On peut réaliser des économies considérables en intégrant les activités relatives à cette première solution de rechange à celles du BSRCO. Les frais d'application annuels estimatifs de ladite solution de rechange, soit 1 million de dollars, comprennent les frais de personnel, les frais de poste et de bureau, ainsi que les frais de collecte de données et de vérification. Certains frais d'instaurationminimums seraient occasionnés par l'inscription des vendeurs et l'attribution de cartes d'identité. Ils ne devraient pas être excessifs.

Les frais d'administration relatifs à la seconde solution de rechange, soit celle qui consiste à faire les versements en fonction de la superficie ensemencée, sont évalués à 1,25 million par année, les frais d'instauration variant d'environ 2,5 à environ 3,5 millions. Ces derniers résultent de la création d'une base de données et de l'achat d'ordinateurs.

Les frais d'administration engendrés par les versements actuellement faits aux chemins de fer sont fondés sur les dépenses réelles engagées par le gouvernement du Canada. Évalués à 400 000 $, ils comprennent les frais de personnel et les frais d'application autres que ceux qui résultent des traitements ousalaires. Ils ne comprennent pas tous autres frais généraux, par exemple les frais de bureau, les frais de mobilier, etc.

FRAIS D'INSTAURATION ET D'APPLICATION ESTIMATIFS
RÉSULTANT DES MODES DE VERSEMENT POSSIBLES
(en millions de dollars)

	Frais d'instauration	Frais d'application annuels
Versements aux chemins de fer	*	.40
Remboursement au titre du transport du grain	**	1.00
Versements en fonction de la superficie ensemencée	2.5 - 3.5	1.25

* Non disponibles

** Minimums

Référence: Agriculture Canada
Commission canadienne des transports
l'Administration de la stabilization concernant le grain de l'Ouest (ASGO)

RÉSUMÉ DU RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

SUR LE

VERSEMENT DE LA SUBVENTION DU NID-DE-CORBEAU

Le fonds d'indemnisation du transport du grain

Le Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau a conclu qu'il sera nécessaire d'adopter une nouvelle méthode de paiement de l'aide gouvernementale au titre du transport du grain pour favoriser le développement agricole au Canada et pour offrir une compensation à ceux qui sont défavorisés par l'abolition du traditionnel taux du Nid-de-Corbeau.

La méthode préconisée par le Comité exige l'établissement du **Fonds d'indemnisation du transport du grain** (FITG).

Les subventions provenant du FITG seront versées directement aux producteurs du secteur désigné, aux termes de la Loi sur la Commission canadienne du blé et comprendront les fonds d'aide gouvernementale au transport du grain, y compris le fonds de 658,6 millions de dollars de 1981-1982 et toute participation gouvernementale consentie en vertu des dispositions relatives à la protection contre l'inflation et au filet de sécurité de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

Les paiements seront répartis parmi les producteurs individuels en fonction de leurs ventes nettes de grains réglementaires, peu importe que ceux-ci soient vendus à des fins d'exportation, de transformation ou d'alimentation du bétail.

Les paiements variables correspondront aux frais de transport ferroviaire des marchandises des zones de transport ferroviaire des marchandises de l'ouest du Canada.

Le FITG sera administré par l'intermédiaire de l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest et les producteurs recevront des paiements trimestriels.

Dans le présent résumé, nous décrivons l'émergence du dilemme que pose la subvention du Nid-de-Corbeau et les événements qui ont entraîné la création du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau. Le mandat légal et les critères du Comité y sont exposés, de même que les motifs pour lesquels celui-ci a choisi de recommander l'établissement du Fonds d'indemnisation du transport du grain.

Genèse

À partir de 1897 jusqu'au jour où le Parlement a promulgué la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, en novembre 1983, le financement du transport du grain reposait sur les principes de l'accord de la Passe du Nid-de-Corbeau. Les taux de transport de marchandises, demandés aux producteurs de grains de l'Ouest pour l'expédition de leurs produits vers les principaux points d'exportation, étaient établis par la loi.

Dans l'ensemble, cet accord favorisait l'intérêt national et celui du secteur agricole de l'ouest du pays et, au début, il encourageait le développement de la production céréalière et neutralisait les désavantages que subissaient les producteurs canadiens qui s'efforcaient de jouer un rôle de premier plan sur les marchés céréaliers mondiaux. La stabilité des taux de transport des marchandises représentait un grand avantage pour l'agriculture dans les Prairies.

Or, à partir d'environ de 1960, certaines failles ont commencé à paraître dans le système de réglementation des taux de transport d'une série de grains et de leurs sous-produits visés par la loi; les chemins de fer, dont les dépenses s'accroissaient, perdaient de plus en plus d'argent au titre du transport du grain, pertes compensées en partie par des subventions

et des programmes annexes consentis par le gouvernement fédéral comme: des subventions particulières aux embranchements tributaires du grain, le programme de remise en état des embranchements, la fourniture de wagons-trémies spécialisés pour accroître la capacité et l'efficacité du système. Les gouvernements provinciaux et la Commission canadienne du blé ont également fourni des wagons-trémies.

Malgré ces mesures, le transport du grain ne produisait pas suffisamment de revenus pour permettre aux chemins de fer d'investir les sommes nécessaires à la modernisation du système de transport ferroviaire du grain. En 1982, les taux payés par les producteurs ne représentaient qu'approximativement 20 p. 100 du coût réel du transport. Il a été calculé qu'à cette époque, la différence totale entre les taux payés par les producteurs et le coût global du transport du grain, appelée "l'écart du Nid-de-Corbeau", atteignait 658,6 millions de dollars annuellement. Malgré les subventions gouvernementales, le déficit des chemins de fer, cette année-là, s'est chiffré à quelque 300 millions de dollars.

Cette disparité croissante entre les dépenses et les recettes du système de transport ferroviaire du grain gênait le développement agricole à deux grands titres.

Premièrement, elle entraînait le déclin des opérations du système de transport et multipliait les problèmes de transport et de manutention du grain auxquels les producteurs avaient à faire face, ce qui amenuisait la capacité concurrentielle du Canada sur les marchés céréaliers internationaux et nuisait à notre réputation de fournisseur fiable. Il est aussi devenu évident qu'à défaut d'investissements importants, nécessaires à la rénovation du réseau ferroviaire, le Canada serait incapable de transporter les quantités croissantes de grains que les

producteurs de l'Ouest étaient en mesure de produire et de vendre sur les marchés internationaux. Aux inquiétudes concernant la capacité de manutention et de transport du grain sont venues se greffer les prédictions concernant l'accroissement des expéditions d'autres produits comme le charbon et le potasse qui réclamaient leur part de la capacité du système et qui, contrairement aux grains expédiés en vertu du taux du Nid-de-Corbeau, représentaient des profits pour les chemins de fer.

Deuxièmement, cette situation décourageait de plus en plus la diversification de l'agriculture dans l'Ouest. La subvention du transport entraînait un prix net artificiellement élevé payé aux producteurs qui expédiaient leurs grains par rail à des fins d'exportation. Cela, par conséquent, faisait monter les prix à la production pour les grains achetés à des fins de transformation ou d'alimentation du bétail. Cette distorsion du prix à la production a été estimée en moyenne à 20,90 $ la tonne en 1981-1982.

Toutefois, le taux du Nid-de-Corbeau avait acquis plus qu'une signification économique; il était perçu comme un élément important de la santé globale de l'agriculture dans l'Ouest d'une part et, du maintien des communautés rurales, d'autre part. Le coût des subventions pour le trésor fédéral était considéré, dans bon nombre de cercles de Canadiens de l'Ouest, comme étant "l'autre moitié" d'un accord national implicite, en vertu duquel les taux protégeant les industries manufacturières du centre du Canada étaient contre-balancés par des taux préférentiels de transport des marchandises accordés à l'industrie céréalière de l'Ouest.

Il s'agissait de trouver un moyen juste et acceptable d'obtenir des fonds supplémentaires pour moderniser et élargir le système de trasnport du grain sans abolir ce qui était perçu comme le droit historique et équitable des producteurs de l'Ouest à une protection contre les coûts élevés du grain destiné à l'exportation.

Les consultations Gilson

Pour sortir de ce dilemme, le gouvernement fédéral a nommé M. Clay Gilson, économiste agricole de l'Université du Manitoba, et l'a chargé de tenir des consultations et des négociations avec tous les groupes directement intéressés dans l'avenir du transport du grain dans l'Ouest.

M. Gilson a reçu des mémoires et des présentations de tous les principaux groupes agricoles de l'Ouest et des chemins de fer, et il a tenu de longues consultations avec leurs représentants.

Le "consensus" Gilson

Tous les intervenants dans ces consultations ne sont pas tombés d'accord sur tous les aspects de ce que devait être l'orientation future du transport du grain. Toutefois, il s'est dégagé un consensus général sur un certain nombre de principes généraux dont voici les plus significatifs:

a) la nécessité de multiplier les recettes des chemins de fer pour permettre la modernisation et l'expansion du système de transport ferroviaire;

b) le besoin pour le gouvernement d'accepter, en permanence, la responsabilité à l'égard de l'entretien d'un système de transport du grain qui soit efficace et à la portée des bourses des intéressés;

c) une reconnaissance du fait que tant les producteurs que le gouvernement doivent partager les coûts accrus d'un meilleur système de transport du grain;

d) le besoin de mesures gouvernementales susceptibles de protéger les producteurs contre les augmentations subites ou excessives du coût du transport; et

e) la conviction que la subvention du Nid-de-Corbeau représente un droit historique des producteurs céréaliers de l'Ouest.

Même sur ces grands principes, tous n'étaient pas entièrement d'accord. Mais on peut quand même dire que la plupart de ceux qui ont participé aux consultations dirigées par M. Gilson partageaient ces opinions qui ont ensuite constitué la base des articles pertinents du projet de loi C-155, qui est ensuite devenu la Loi sur le transport du grain dans l'Ouest.

Durant les débats parlementaires visant à traduire ces principes généraux en loi, plusieurs groupes ont exprimé d'autres craintes. Par exemple, les porte-parole des producteurs et de l'industrie céréalière se sont inquiétés du fait que la Loi établissait les expéditions de 31,5 millions de tonnes de la campagne agricole 1981-1982 comme le "plafond" c'est-à-dire, la quantité maximale de grains à laquelle s'appliquerait la subvention historique du Nid-de-Corbeau, les producteurs devant absorber le coût total de l'expédition de toute quantité supérieure à cette limite. Pour leur part, les chemins de fer ont exprimé l'opinion que le mécanisme de régularisation des coûts tous les quatre ans, prévu par la Loi, et selon lequel tout gain découlant d'une efficacité accrue doit être transmis à l'expéditeur, ne leur offrait pas de possibilités suffisantes de récupérer les investissements consentis pour rendre le système plus efficace.

Ces craintes avaient été prévues durant les consultations Gilson et par la Loi elle-même qui exige un examen approfondi en 1985-1986, époque à laquelle il sera possible de jauger l'efficacité des nouveaux arrangements.

Le problème du versement de la subvention du Nid-de-Corbeau

Les participants aux consultations Gilson ne sont pas tombés d'accord sur une méthode de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau, même pour la période se terminant avec l'examen en 1985-1986. Durant le processus d'examen de la loi, certains groupes qui n'avaient pas participé aux consultations, notamment les représentants du secteur agricole de l'est du Canada, ont aussi commencé à s'inquiéter.

Dans une année donnée, les sommes disponibles au titre de l'aide gouvernementale au transport du grain sont le total de: 658,6 millions de dollars de la subvention du Nid-de-Corbeau en 1981-1982, plus la participation gouvernementale aux augmentations annuelles de coûts, consentie en vertu des dispositions de la loi relatives à la protection contre l'inflation, plus toute subvention établie en rapport avec les limites du filet de sécurité.

Tout au long du présent rapport, ce total s'appelle la subvention du Nid-de-Corbeau.

En général, il y a eu deux écoles de pensée quant à la méthode de versement de ces fonds. Une préconisait le versement des paiements aux chemins de fer pour réduire les taux d'expédition des grains et de leurs sous-produits admissibles. La seconde préconisait le versement des paiements directement aux producteurs, en guise de compensation pour les coûts supérieurs de transport des marchandises. Chaque solution comportait des avantages et des désavantages.

Option "versement aux chemins de fer": Avantages et désavantages

Pour ce qui est de l'option "versement aux chemins de fer" voici respectivement les avantages et désavantages:

Avantages

a) simplicité administrative;

b) tous les avantages iraient à ceux qui expédient réellement les grains réglementaires - les anciens bénéficiaires directs du taux du Nid-de-Corbeau;

c) cette option, couplée aux dispositions relatives à la protection contre l'inflation et au filet de sécurité de la LTGO, modérerait les augmentations des taux de transport des marchandises; et

d) grâce à cette approche, les chemins de fer rendraient des comptes directement au gouvernement.

Désavantages

a) la perpétuation d'encouragements involontaires de la production de grains réglementaires à des fins d'exportation au détriment d'une utilisation autre, et peut-être meilleure, des ressources agricoles des Prairies;

b) perpétuation des désavantages pour les éleveurs et transformateurs de bétail;

c) désavantages concurrentiels inhérents pour les modes de transport autres que ferroviaire; et

d) une dissimulation des coûts réels de transport subis par les producteurs, ce qui n'inciterait nullement, bien au contraire, les agriculteurs à demander un système plus efficace de manutention et de transport du grain.

Option "versement au producteur": Avantages et désavantages

La deuxième école de pensée préconisait le versement direct de la subvention aux producteurs qui se verraient imposer des taux de transport fondés sur la totalité des frais de transport de leurs grains.

Selon la formule recommandée par M. Gilson, les agriculteurs seraient admissibles aux subventions en fonction de la capacité de production de leurs terres. Voici les principaux avantages perçus de cette formule:

a) elle comporte une neutralité en matière de ressources c'est-à-dire, qu'elle élimine les encouragements artificiels à la production des grains réglementaires à des fins d'exportation au détriment d'autres, et peut-être meilleures, utilisations des terres, du capital et d'autres ressources;

b) elle élimine les distorsions du prix à la production qui ont entravé le développement de l'élevage et de la transformation du bétail;

c) elle montre aux producteurs tous les coûts réels du transport, introduit dans le système un élément de sensibilisation accrue aux forces du marché et motive les producteurs à choisir les modes de transport les plus économiques et à exiger un système plus efficace.

La répartition de la subvention parmi les producteurs, en fonction de leur capacité de production, comporte toutefois les désavantages suivants:

a) la répartition de la subvention parmi tous les producteurs possédant des terres capables de produire les grains réglementaires diluerait la subvention, de sorte que ceux qui cultivent et expédient ces grains à des fins d'exportation recevraient une compensation inadéquate pour les augmentations tarifaires du transport des marchandises; M. Gilson a cerné ce problème et a proposé qu'un autre 305 millions de dollars soit consenti par le gouvernement fédéral et échelonné sur plusieurs années sous forme de "fonds de rajustement agricole" pour compenser le secteur de la production céréalière;

b) cette approche ne reconnaît pas l'importance de la gestion agricole individuelle;

c) les versements de subvention à tous les agriculteurs de l'Ouest possédant des terres capables de produire des grains réglementaires pourraient désavantager l'agriculture dans d'autres régions du Canada; les producteurs de récoltes autres que céréalières pourraient recevoir des paiements qui ne seraient pas offerts aux producteurs ailleurs au pays, et les éleveurs de bétail pourraient profiter de prix réduits à la production et de subventions directes du Nid-de-Corbeau qui ne seraient pas offertes aux éleveurs d'autres régions;

d) cette formule est perçue comme étant difficile à administrer;

e) le système est complexe et il serait difficile pour les producteurs de le comprendre et de l'accepter.

M. Gilson avait préconisé l'introduction progressive du système de versements aux producteurs basés sur la superficie de leurs terres ensemencées, les paiements étant versés aux chemins de fer durant la première année pour être ensuite transférés graduellement jusqu'à ce que 81 p. 100 du total soit versé aux producteurs, l'autre 19 p. 100 étant gardé à titre de retenue pour assurer le rendement des chemins de fer. On a jugé que cela allait complexifier davantage la situation.

Établissement du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau

Durant l'étude de la LTGO par le Parlement, le gouvernement a proposé, et ensuite retiré sa proposition, que les paiements soient divisés à part égale entre les producteurs et les chemins de fer. Finalement, il a décidé que la subvention devrait être versée entièrement aux chemins de fer au moins jusqu'à l'examen, prévu en 1985-1986, de tous les aspects de la Loi.

La Loi prévoit aussi la création d'un comité chargé d'examiner la méthode de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau et de faire des recommandations à cet égard. Le Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau a donc été créé en avril 1984; il devait déposer un rapport devant le ministre des Transports pour le 31 mars 1985.

Le Comité est présidé par le juge Gordon C. Hall de la Cour d'appel du Manitoba et composé des membres suivants:

Fred Anderson: Régina (Saskatchewan)
André Raynauld: Montréal (Québec)
Douglas Stow: Graysville (Manitoba)
Syd Williams: Ottawa (Ontario)

Entre le mois de septembre 1984 et la fin de février 1985, le Comité a reçu en tout 60 mémoires et présentations de quelque 38 divers organismes et a rencontré individuellement ou en groupes les parties intéressées. Il s'agissait d'organismes agricoles, de coopératives céréalières, des deux chemins de fer nationaux, d'organisations industrielles régionales et nationales et des représentants de l'industrie du camionnage et des gouvernements provinciaux.

Parallèlement à ce processus de consultations, le Comité a mené un programme de recherche axé sur le recensement des incidences des diverses méthodes de paiement sur l'agriculture de l'Ouest et de l'ensemble du pays.

Mandat législatif du Comité

L'article 62 de la LTGO définit clairement le mandat du Comité:

> "Le Comité étudie toutes les questions afférentes, à son avis, au mode de versement pour le transport du grain **le plus susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada.** " [nous soulignons]

Critères du Comité

Outre ce mandat législatif, le ministre des Transports a demandé au Comité de baser son intervention sur quatre autres critères, à savoir:

a) Neutralité en matière de ressources
b) Équité
c) Efficacité
d) Faisabilité administrative

Il a été demandé au Comité de tenir compte de ces critères et des incidences sur le système de manutention et de transport du grain des diverses modalités de versement dans le contexte de son objectif principal qui est de favoriser le développement de l'agriculture au Canada. Le Comité a interprété les critères de la façon suivante:

La NEUTRALITÉ EN MATIÈRE DE RESSOURCES exige que la méthode de versement n'influe pas inutilement sur les forces du marché et sur les choix du producteur en matière de production et de commercialisation agricoles. Cela implique que les arrangements devraient comporter le moins possible d'encouragements artificiels à la production de grains réglementaires au détriment d'autres produits et devraient minimiser les distorsions du prix à la production, de façon à éliminer les entraves à l'élevage et à la transformation du bétail dans l'Ouest.

Le CRITÈRE DE L'ÉQUITÉ exige que la méthode de versement de la subvention tienne compte de toutes les pertes et de tous les avantages découlant de ce changement de politique et qu'elle prévoit une compensation pour les pertes que les intéressés jugeront équitable. Bien qu'aucune méthode de paiement ne pourra entièrement compenser chaque personne touchée, ce critère implique l'obligation de verser des subventions directes aux seuls producteurs qui cultivent des grains réglementaires à des fins de vente, et que les versements représentent la plus grande compensation possible. Cela exige aussi que les pertes possibles subies dans d'autres régions du Canada soient recensées et compensées là où la chose est justifiée.

Le CRITÈRE EFFICACITÉ exige que la méthode de versement de la subvention encourage l'utilisation et le développement efficace du système de manutention et de transport du grain et des ressources agricoles.

Pour répondre au CRITÈRE DE FAISABILITÉ ADMINISTRATIVE, il faut que la méthode de paiement puisse être administrée assez facilement et à bon compte; le Comité estime aussi qu'elle doit être tout à fait compréhensible pour les producteurs céréaliers de l'Ouest.

Principaux avantages à retenir

Selon le Comité, aucune des modalités de paiement envisagées jusqu'à l'adoption de la LTGO ne peut répondre à tous ces critères. Il s'est donc employé à trouver une autre façon de verser la subvention du Nid-de-Corbeau qui comporterait les principaux avantages escomptés des deux options dites "versement aux chemins de fer" et "versement aux producteurs" plutôt que de se contenter de choisir parmi les solutions qui lui avaient été proposées.

Le Comité estime que les avantages les plus significatifs de l'option "versement aux chemins de fer" sont que les producteurs et leurs organismes connaissent bien ce mode de paiement, qu'elle semble facile à administrer et qu'elle limite la subvention au secteur de la production céréalière. Étant donné la méfiance qui existe dans l'Ouest à l'égard des chemins de fer, le fait que ceux-ci, en vertu de cette option, auront à rendre des comptes directement au gouvernement sur leur rendement est perçu comme un avantage important.

Dans sa forme actuelle, la LTGO prévoit une protection à plus long terme contre les augmentations tarifaires rapides du transport des marchandises. La Loi fixe aux six premiers points procentuels le plafond de la part des producteurs au titre des augmentations annuelles des taux de fret par rapport au "plafond" du Nid-de-Corbeau de 31,5 tonnes après 1986-1987, toute

augmentation supérieure à ce niveau devant être assumée par le trésor fédéral.

Les dispositions relatives au "filet de sécurité" de la Loi offre une protection contre l'effondrement des prix du grain, ce qui soulage automatiquement les producteurs lorsque les taux moyens du fret deviennent excessivement élevés par rapport aux prix moyens à l'exportation d'un panier de grains.

La répartition basée sur la superficie des terres ensemencées, recommandée par M. Gilson était, en théorie, l'approche la plus neutre en matière de ressources, la compensation étant indépendante des choix futurs de production ou de commercialisation de l'agriculteur. Il a été reconnu toutefois que cela exposait le producteur à de considérables augmentations tarifaires immédiates pour lesquelles il n'y aurait pas de compensation adéquate, à moins que le gouvernement ne consente de financements supplémentaires. Cela se produirait en raison de la dilution de la subvention, les versements étant fondés sur la superficie des terres susceptibles de produire des grains réglementaires plutôt que sur la production ou les expéditions réelles de ces grains. M. Gilson a recommandé la création du fonds de rajustement agricole de 305 millions de dollars pour neutraliser cette dilution.

En vertu de l'approche précitée, les éleveurs de bétail et les producteurs de denrées autres que le grain de l'ouest du Canada auraient eux aussi reçu des subventions lesquelles, n'étant pas versées à leurs contreparties d'autres régions, ne semblaient donc pas répondre au critère d'équité.

En d'autres termes, pour obtenir les principaux avantages de l'option "versement aux chemins de fer" il faudrait sensiblement modifier l'approche "versement au producteur" fondée sur la superficie des terres ensemencées.

Toutefois, le Comité voit certains avantages significatifs à l'option "versement au producteur" dont les plus importants sont premièrement l'élimination des distorsions du prix à la production qui ont désavantagé le développement agricole de l'Ouest et deuxièmement, les incitations à l'efficacité qui se dégageraient du fait que les producteurs verraient en totalité ce qu'il en coûte pour transporter leurs produits.

À part le versement des subventions directement aux producteurs, le Comité ne voyait pas d'autre moyen possible de retirer l'un ou l'autre de ces avantages. Le défi, ensuite, était de trouver un moyen de verser les subventions aux producteurs qui, en même temps, permettrait une compensation effective pour les augmentations tarifaires immédiates du tret, écarterait le risque de verser des subventions à d'autres secteurs que celui de la production céréalière et qui obligerait les chemins de fer à rendre compte de leur rendement directement au gouvernement.

Plus particulièrement, le Comité ne peut que préconiser un système qui montrera en clair aux producteurs la totalité des frais de transport de leurs produits et qui, partant, les encouragera à exiger un système plus efficace de manutention et de transport du grain. Cela pourrait obliger l'industrie céréalière, les chemins de fer et l'industrie du camionnage à modifier leurs opérations. Les entreprises de ces trois secteurs sont sophistiquées et bien gérées; aussi le Comité ne doute-t-il pas qu'elles sont capables de s'adapter aux circonstances concurrentielles éventuelles.

De plus, le Comité est d'avis qu'il convient tout à fait que les producteurs assument plus nettement l'orientation du système et que chaque agriculteur fonde ses décisions en matière

de production et de commercialisation sur ses connaissances économiques et ses intérêts commerciaux propres. Car ceux qui sont le plus touchés par le présent changement de politique sont bel et bien les producteurs eux-mêmes et, de ce fait, ils ont droit à une information complète à partir de laquelle ils pourront rajuster leurs propres opérations et exiger une plus grande efficacité dans l'ensemble du système de manutention et de transport du grain, efficacité qu'ils seront alors en mesure d'évaluer; de plus, ils pourront décider du rythme auquel les changements devraient être apportés.

Recommandations

Dans la formulation de ses recommandations, le Comité a considéré la subvention du Nid-de-Corbeau comme une compensation pour les producteurs céréaliers touchés par une réorientation politique majeure au Canada. À toutes fins utiles, on peut percevoir cette subvention comme un remboursement des frais majorés du transport du grain.

Le Comité recommande donc la création du Fonds d'indemnisation du transport du grain constitué par le fonds de 658,6 millions de dollars de 1981-1982 et de toute participation fédérale prévue en vertu des dispositions relatives à la protection contre l'inflation et au filet de sécurité de la LTGO. Voici un résumé des principales recommandations relatives à l'établissement du mode de fonctionnement du FITG de façon à respecter le mandat législatif et les critères du Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau.

Le Comité recommande qu'une indemnisation du transport du grain, constituée par le fonds de 658,6 milions de dollars de 1981-1982 et des contributions fédérales consenties en vertu des dispositions relatives à la

protection contre l'inflation et au filet de sécurité de la LTGO, soit versée directement aux producteurs de la région désignée par la Commission canadienne du blé.

Le Comité recommande que le fonds d'indemnisation du transport du grain soit réparti en fonction des ventes nettes des grains admissibles de chaque campagne agricole, sans limite minimale ou maximale de la subvention à laquelle a droit le producteur.

Le mécanisme FITG permettra de verser une compensation beaucoup plus efficace aux producteurs qui ont profité du système du taux du Nid-de-Corbeau. Parce que les paiements ne seront versés que dans le secteur de la production céréalière, la subvention sera moins diluée. Parce qu'elle s'applique à toutes les ventes de céréales plutôt que de se limiter aux céréales vendues à des fins d'exportation, les distorsions des prix à la production qui ont entravé le développement de l'agriculture dans l'Ouest seront éliminées.

Le Comité recommande que le rôle de l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest soit élargi de façon à inclure la responsabilité administrative à l'égard de la distribution du fonds d'indemnisation du transport du grain, y compris toutes les activités comptables liées aux registres d'achats et de ventes, au contrôle du système et aux versements aux producteurs.

Les sondages effectués par le Comité ont révélé que moyennant quelques rajustements mineurs, l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest pourrait se charger des paiements provenant du FITG à un coût supplémentaire

relativement peu élevé. L'ensemble des dépenses administratives supplémentaires pour le gouvernement, en ce qui concerne la répartition et le versement du FITG - une somme totale de presque 700 000 000 $ - serait de l'ordre 1 000 000 $ par année.

Le Comité recommande que les chemins de fer soient tenus d'afficher de bonnes garanties d'exécution pour faire en sorte qu'ils répondent aux exigences d'exécution telles qu'elles sont définies par l'Office du transport du grain.

L'Office du transport du grain (OTG) est l'organisme déjà chargé par la LTGO de vérifier le rendement des compagnies de chemin de fer. Outre la surveillance du rendement de celles-ci par l'OTG, l'imposition d'une exigence supplémentaire à ce chapitre contribuera à faire en sorte que les chemins de fer rendent compte de façon précise et concrète de leurs opérations.

Le Comité recommande qu'il soit reconnu que le principe de compensation s'applique également à l'agriculture de l'est du Canada, là où le présent changement de politique entraînera des pertes clairement identifiables; il recommande aussi qu'une évaluation des incidences du FITG soit effectuée après un délai raisonnable et qu'une compensation soit versée là où elle sera justifiable, au même prorata des pertes que dans l'Ouest; le Comité recommande aussi que pareille compensation soit répartie parmi les provinces de l'Est proportionnellement aux pertes de revenus attribuables à ce changement de modalité de paiement.

Certains porte-parole du secteur agricole québécois en particulier craignent que l'élimination des distorsions du prix à la production dans l'Ouest ne leur nuise. L'analyse effectuée par le Comité, au moyen de modèles économiques, montre que la

croissance du revenu agricole dans l'Est ne sera que légèrement inférieure sous le régime du FITG que si l'on continuait à payer les subventions aux chemins de fer. Néanmoins, le Comité croit que les incidences de ce changement sur l'agriculture dans l'Est devraient être évaluées après le fait, et qu'une compensation devrait être versée dans les cas de pertes clairement identifiables.

Le Comité recommande que tous les aspects du FITG, notamment l'efficacité des mesures législatives nécessaires devant être intégrées dans la LTGO et les arrangements administratifs relatifs à son fonctionnement, fassent l'objet de contrôles et d'examens périodiques.

Le Comité veut bien préciser que le FITG, dont l'établissement est recommandé dans le présent rapport, est conçu de façon à respecter certaines conditions actuelles et anticipées. Il n'a nullement l'intention de le voir graver dans la pierre et ne prétend pas non plus que les résultats de ces arrangements peuvent être déterminés et mesurés à l'avance.

Le FITG et les critères visés par le Comité

Le FITG répond aux objectifs qu'il a été demandé au Comité de respecter.

Il offre un degré élevé de **neutralité en matière de ressources.** En fondant les versements sur le total des ventes nettes de grains réglementaires, peu importe que ce soit ou non à des fins d'exportation, rien n'incitera plus les producteurs à ne produire que des grains réglementaires. De plus, les distorsions des prix à la production seront éliminées. Le FITG s'applique

uniquement aux grains et, parce qu'il vise les transactions internes et celles relatives à l'exportion, les principes du GATT ne s'en trouvent pas violés et, de ce fait, il sera plus difficile pour les partenaires commerçants d'introduire des mesures protectrices.

Le FITG est **équitable.** En versant les paiements uniquement aux producteurs vendeurs de grains réglementaires, on maintient à un minimum la dilution de la subvention; en moyenne, les producteurs recevront une compensation égale à 85-90 p. 100 de la subvention qu'ils perdent en raison de ce changement de politique. Parce qu'il limite les paiements au secteur de la production céréalière, les éleveurs de bétail et producteurs de denrées autres que céréalières de l'Ouest ne recevront pas de subventions refusées à leurs contreparties d'autres régions.

Le FITG contribuera à **l'efficacité.** Du fait qu'ils verront le coût total du transport de leurs produits, les producteurs reconnaîtront davantage la nécessité d'accroître l'efficacité du système de manutention et de transport du grain. Le Comité estime que cet état de fait contribuera au développement d'un système mieux adapté aux besoins du producteur. Grâce à la garantie d'exécution exigée comme gage de la responsabilité des chemins de fer par l'Office du transport du grain, le secteur ferroviaire respectera très certainement les normes de rendement.

De plus, le fait que le FITG verse des subventions au titre des frais de transport en général, plutôt qu'uniquement aux frais de transport ferroviaire, encouragera l'utilisation efficace d'autres modes de transport lorsque cela s'avérera économique. Finalement, parce qu'il n'incite pas particulièrement à la production des grains d'exportation, plutôt qu'à d'autres options de production et de commercialisation, le FITG permettra aux agriculteurs de fonder leurs décisions à ce chapitre sur le mérite économique réel de chacune de ces options.

Le FITG répond au critère de **faisabilité administrative.** Il peut être intégré aux opérations de l'Administration de la stabilisation concernant le grain de l'Ouest et aux procédures actuelles du système de manutention et de transport du grain et ce, à bon compte. La base du fonctionnement du FITG est claire et simple et sera facilement comprise des producteurs.

Le FITG et le mandat législatif du Comité

L'article 62 de la LTGO oblige le Comité à recommander une méthode de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau "susceptible de favoriser le développement de l'agriculture au Canada".

Relativement à son évaluation des incidences des diverses méthodes de versement de la subvention du Nid-de-Corbeau sur le développement agricole à court et à long termes, le Comité a fait faire un certain nombre d'études, y compris des études quantitatives fondées sur des modèles économiques dont les résultats ont montré qu'une méthode de paiement qui abolirait les distorsions des prix à la production, lesquelles ont entravé la diversification agricole dans l'Ouest du Canada, améliorerait considérablement le sort de l'agriculture canadienne.

Le FITG abolit bel et bien ces contraintes et contribuera au développement global de l'agriculture au Canada. Parallèlement, parce que le FITG limite la subvention au secteur de la production céréalière, il compense effectivement les coûts majorés de transport. Cela écarte aussi la possibilité de subventions involontaires ou disproportionnées versées aux producteurs de produits autres que céréaliers de l'Ouest, subventions qui auraient pu nuire à d'autres régions agricoles.

Bref, le Comité croit que le fonds proposé d'indemnisation du transport du grain respectera les droits historiques des producteurs qui étaient incorporés au taux du Nid-de-Corbeau tout en favorisant le développement de l'agriculture au Canada.

Le producteur maître du système

Selon le Comité, un des plus grands avantages sous-jacents du FITG pour l'agriculture canadienne est le fait qu'il multiple les occasions pour les agriculteurs de former leur propre jugement des affaires à partir duquel ils seront en mesure de prendre des décisions en matière de production, de commercialisation et de transport.

Le FITG abolit les encouragements artificiels à la production des grains réglementaires à des fins d'exportation d'une part et au transport ferroviaire des récoltes d'autre part; il élimine les obstacles articifiels à l'élevage du bétail et à d'autres diversifications agricoles dans l'ouest du Canada.

En rendant tous les frais visibles pour le producteur, le FITG encouragera celui-ci à exiger un système de manutention et de transport du grain qui soit plus efficace et qui réponde mieux à ses besoins.

La disparition du taux du Nid-de-Corbeau et l'adoption de la LTGO toucheront plus directement les producteurs canadiens de l'Ouest; grâce au FITG, les agriculteurs recevront une compensation significative et l'information qui leur est nécessaire pour bien s'adapter à ces mutations économiques.